

MAJ QOPM CELSO LUIZ BORGES

A SEGURANÇA PÚBLICA E A COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Especialista em Estratégias em Segurança Pública.

Orientador metodológico: Professor
Américo Augusto Nogueira Vieira, D. Sc.

Orientador de Conteúdo: Cel RR Antonio
Amauri Ferreira de Lima

**CURITIBA
2007**

AGRADECIMENTOS

A Deus que me deu força, perseverança, saúde e equilíbrio para superar mais esta missão que me foi atribuída e que me guiou, protegeu e iluminou os meus passos e atos, permitindo que concluísse com êxito mais este desafio.

Aos meus pais, Leonardo e Arcelides, pelos ensinamentos recebidos e exemplo de vida, abnegação, retidão, que nortearam a minha vida e que servem de referencial para todas as minhas ações.

À minha esposa Judite e meus filhos, Leonardo e Mariana, pela compreensão, amor, e pelo carinho demonstrado, e por entenderem a minha ausência.

Ao Professor Doutor Américo Augusto Nogueira Vieira, meu orientador, pela confiança, amizade, preparo profissional demonstrado e os ensinamentos ministrados que propiciaram condições favoráveis para realizar o presente trabalho.

Ao meu orientador de conteúdo, Cel Amauri Ferreira de Lima, pelos ensinamentos e orientações repassados os quais foram imprescindíveis para a realização do presente trabalho e poder concluir, com muito aprendizado, a respeito do tema proposto.

Aos companheiros de serviço da corporação e demais instituições participantes, mestrandos e doutorandos, pelo incentivo e pela permanente troca de experiências e conhecimentos e pelo fortalecimento dos laços de companheirismo e camaradagem imperados.

SUMÁRIO

	P.
1. INTRODUÇÃO	10
2. DIREITOS SOCIAIS.....	13
3. SEGURANÇA PÚBLICA.....	22
4. GUARDA MUNICIPAL	35
4.1 Atuação da Guarda Municipal e Competência na Lei de Criação	60
5. Conclusão	65
Referências	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	- Constituição federal
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP	- Sistema Único de Segurança Pública
FNSP	- Fundo Nacional de Segurança Pública
PM	- Polícia Militar
CC	- Código Civil
CPP	- Código de Processo Penal

Resumo da monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito à obtenção do título de Especialista em Estratégias em Segurança Pública, conforme convênio firmado entre a Universidade Federal do Paraná e a Polícia Militar do Paraná.

SEGURANÇA PÚBLICA E A COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL

Maj QOPM Celso Luiz Borges

Outubro/2007

Orientador metodológico: Professor Doutor Américo Augusto Nogueira Vieira

Orientador de conteúdo: Cel RR Antonio Amauri Ferreira de Lima

Programa: Convênio Universidade Federal do Paraná e Polícia Militar do Paraná.

O presente estudo faz uma abordagem, legal e doutrinária; sobre o emprego da guarda municipal na atividade de segurança pública. Hum dos direitos reconhecidos em nossa Constituição é a segurança, sendo considerado um direito fundamental de todos os cidadãos. A Constituição dispõe um capítulo específico sobre Segurança Pública, estabelecendo os órgãos responsáveis. Neste contexto, buscou-se verificar se a guarda municipal poderia legalmente exercer a atividade de polícia na área de segurança pública. Que segundo entendimento de vários autores prevalece que a guarda municipal não tem poder de polícia, face o contido na constituição federal, e que a Polícia Militar ficou com a responsabilidade pela atividade de polícia ostensiva e preventiva, não podendo assim, as guardas municipais exercerem atividades que não seria de sua competência.

Palavra – Chave: Segurança Pública. Guarda Municipal. Poder de Polícia.

Abstract of Monographic presented you the Accountancy Department, of the Applied Social Sciences, of the Federal University of Paraná, as partial requisite to the acquisition of the Public Security Strategy Specialist title, as agreement done between the Federal University of Paraná and the Polícia Militar do Paraná.

PUBLIC SECURITY AND THE ABILITY OF CITY GUARDS

Major QOPM Celso Luiz Borges

October/2007

Methological Advisors: Américo Augusto Nogueira Vieira, D.Sc

Content Advisors: Antonio Amauri Ferreira de Lima

Program: UFPR/PMPR (Academia Policial Militar do Guatupê) accord

The present study it makes a boarding, legal and doctrinal an the of city guard in the activity of public security. That one of the recognized rights in our Constitution is the security, being considered a basic right of all the citizens. The Constitution makes use a specific chapter on Public Security, and establishing the responsible agencies. In this context, one searched to verify if the municipal guard could legally exert the activity of policy in the area of public security. That according to agreement of some authors, he prevails that the municipal guard does not have to be able of policy, face the contained one in the federal constitution, and that the Military Policy was with the responsibility for the activity of ostensive and preventive policy, thus not being able, the municipal guards to exert activities that would not be of its ability.

O ser humano vivencia a si mesmo, seus pensamentos como algo separado do resto do universo numa espécie de ilusão de ótica de sua consciência. E essa ilusão é uma espécie de prisão que nos restringe aos nossos desejos pessoais, conceitos e ao afeto por pessoas mais próximas. Nossa principal tarefa é a de nos livrarmos dessa prisão, ampliando o nosso círculo de compaixão, para que ele abranja todos os seres vivos e toda a natureza em sua beleza. Ninguém conseguirá alcançar completamente esse objetivo, mas lutar pela sua realização já é por si só parte de nossa liberação e o alicerce de nossa segurança interior.

Albert Einstein

CAPÍTULO 1

1 INTRODUÇÃO

O medo da sociedade nos dias atuais, pelo aumento da criminalidade, é uma das grandes preocupações do poder público em todos os níveis da federação. O quadro nacional da insegurança é de extraordinária gravidade.

Devido à falta de segurança e às altas taxas de criminalidade, pessoas de diversas áreas pobres de grandes cidades permanecem sem acesso a direitos básicos bem elementares: como liberdade de expressão, organização, o direito de ir e vir, e a própria segurança física e psíquica.

De um modo geral, segmentos expressivos da população brasileira permanecem submetidos a um Estado paralelo, imposto por organizações criminosas e em algumas vezes por grupos de policiais corruptos e violentos ligados ao crime.

Diante deste contexto, a população desesperada clama por socorro e o verdadeiro Estado, responsável pela garantia da ordem pública, devido a vários fatores, principalmente por problemas sociais, degradação da família e a carências de recursos humanos e materiais, não consegue dar a segurança desejada pelos cidadãos de forma satisfatória.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º *caput*, garante expressamente aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

De acordo com a Carta Magna, todos têm direito à segurança. Mas que segurança é essa que o Estado está proporcionando? Uma segurança pública que não atende à expectativa da população.

Este trabalho nasce da necessidade de responder a uma questão premente; a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública urbana do país, cada vez mais importante, dentro da realidade atual. Procura-se realizar um estudo

sobre a segurança pública garantida na Constituição Federal, buscando o seu surgimento, o reconhecimento e sua evolução.

Sabe-se que a atual estrutura da Segurança Pública no Brasil está dimensionada no art. 144 da Constituição Federal de 1988, que divide tal responsabilidade entre a União e os Estados da Federação. No entanto, a própria Constituição define a organização do Estado em três esferas: a União, os Estados Federados e os Municípios, com o Distrito Federal incluído na esfera dos Estados. Com isso, ocorre em todo o país um forte movimento das comunidades na direção de maior participação dos Municípios na Segurança Pública.

O Estado não tem dado conta de acompanhar todas as transformações. É que vem ocorrendo na sociedade e em particular as questões de enfrentamento aos problemas de segurança pública. É visível e perceptível a sua limitação, que vem demonstrando, ao longo dos tempos, sua importância e o engessamento nas diversas áreas, que se exteriorizam pela falta de investimentos e políticas públicas bem definidas, refletindo, assim, na qualidade dos serviços policiais prestados, acarretando uma sensação de que já não há esperança de uma vida tranqüila, pois sempre é dito que, devido ao crescimento populacional, particularmente nos centros urbanos, a vida tenderá a ficar cada vez mais difícil.

No tocante à competência para atuar na área da Segurança Pública, denota-se que o art. 144 da Constituição Federal faz parte de um capítulo da Constituição Federal que fala especialmente sobre segurança pública, elencando ali os órgãos que possuem responsabilidade em garanti-la.

Entretanto, verifica-se que não consta expressamente em seus incisos se a guarda municipal poderá atuar como órgão policial proporcionando a garantia da ordem pública como direitos de todos.

Diante deste contexto, muitos municípios criam guardas municipais com fundamento no parágrafo 8º da Constituição Federal para proteção de seus bens, serviços e instalações para enfrentar a violência criminal com políticas preventivas de natureza não-policial.

Todavia, diante dessa falta de segurança, as guardas municipais acabam atuando paralelamente ou auxiliando os órgãos policiais no combate a criminalidade. E, na maioria dos casos, acabam criando a guarda municipal

exclusivamente para atuar na atividade de segurança pública, para realizar patrulhamento ostensivo, apreensões de pessoas e coisas, pois, a Constituição não permite a criação de polícia municipal.

Tendo como um dos objetivos analisar se a guarda municipal poderá realizar a atividade de policiamento ostensivo ou preventivo e se poderá atuar na área de segurança pública, visando à garantia da ordem pública, busca-se, assim, verificar quais são os limites da Competência das Guardas Municipais Brasileiras estabelecido no art. 144, parágrafo 8º da Constituição Federal, tendo como referência a sua criação por lei municipal, analisando, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os contornos práticos e teóricos de sua competência.

Alguns defendem que, mantidas pelos municípios, as Guardas Municipais devem participar da Segurança Pública em todos os seus campos constitutivos.

A Constituição Federal de 1988 em seu capítulo III trata da segurança pública como dever do Estado e indicativo de que Estado e Sociedade devem colaborar e, portanto, o órgão primeiro do estudo mais próximo a população, isto é, o município deve ingressar nesta árdua missão. Analisando de forma ampla, alguns doutrinadores defendem que, por estar a guarda municipal incluída neste capítulo, ela deve participar da segurança por constituir um direito de todos.

Hoje verificamos um grande aumento da criminalidade, resultado de uma guerra urbana movida pelo narcotráfico, deixando muitas pessoas desesperadas, e algumas vezes resultando em morte e, segundo alguns autores, todos os organismos do Estado devem, de um modo ou de outro, participar do combate à violência e à delinquência inclusive com a colaboração da Guarda Municipal.

CAPÍTULO 2

2 DIREITOS SOCIAIS

Este capítulo tem como objetivos descobrir o surgimento do direito à segurança, sua positivação, no art. 5,º e seu reconhecimento como um direito social no art. 6º, ambos da Constituição Federal.

A Carta Magna, de 1988, garante, aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade e também o direito à segurança. Estes constituem os principais direitos fundamentais da pessoa humana.

A segurança pode ser considerada o primeiro a ser garantido aos cidadãos, pois sem ela, os demais têm pouca eficácia. Sendo, portanto, conhecida expressamente em nossa Constituição, faz-se necessário buscar o período do seu surgimento para melhor compreender este direito.

Alexandre de Moraes conceitua direitos humanos fundamentais como:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano, que tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana (MORAES, A. 2003, p. 262).

De acordo com Silva, vários autores utilizam algumas expressões quando se refere a direitos fundamentais:

A ampliação e transformação dos direitos fundamentais do homem no envolver histórico dificultam definir-lhes um conceito sintético e preciso. Aumenta essa dificuldade à circunstância de se empregarem várias expressões para designá-los, tais como: direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem (SILVA, 2005a, p. 175),

Segundo Alexandre de Moraes (2006), a doutrina classifica os direitos fundamentais como de primeira, de segunda e de terceira geração, tendo como base a ordem cronológica, em que foram reconhecidos.

A primeira geração dos direitos fundamentais "foi o primeiro patamar de alforria do ser humano reconhecido por uma Constituição. São direitos que surgiram com a idéia de Estado de direito, submisso a uma Constituição" (ARAÚJO e JÚNIOR, 2004, p. 99).

Para Bonavides:

Os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente (BONAVIDES, 2002, p. 562).

Observa-se assim, que os direitos, de primeira geração, representaram um dos primeiros direitos fundamentais presentes nos países, onde havia Constituições democráticas representando um limite ao poder do Estado, e se perduraram até o início do século XX, sendo incorporado aos direitos de segunda geração.

Após a concretização dos direitos de primeira geração e frente à necessidade de novos direitos, surgem os de segunda geração.

Silva (2005b), ao se referir sobre os direitos sociais, esclarece que é necessário verificar a natureza dos mesmos, como são entendidos e quais são.

Em relação à natureza dos direitos sociais, o entendimento de Silva (2005b, p.53) resulta na existência de divergências entre os doutrinadores, pois, há constitucionalistas, principalmente ligados às doutrinas constitucionais norte-americanas, que não aceitam a ideia de que esses direitos correspondam à categoria de direitos fundamentais da pessoa humana.

Esses doutrinadores chegam até a se recusarem a aceitar que os direitos sociais sejam matéria de ordem constitucional. Se, por acaso, os reconhecem como matéria constitucional, justificam que são normas ditas programáticas (SILVA, 2005b, p. 54).

Entretanto, Silva (2005b, p. 2) é contrário a este entendimento, pois, esclarece que sempre considerou a expressão direitos fundamentais da pessoa

humana num sentido abrangente dos direitos sociais. Alega ainda que "não apenas os entende como matéria constitucional, mas como matéria constitucional qualificada pelo valor transcendente da dignidade da pessoa humana".

Para Glanz (2006, p. 1), os direitos sociais devem ser considerados como direitos sociais, pois, assim descreve:

Em nosso entender, todos os direitos intimamente relacionados com a dignidade da pessoa humana devem ser tratados como direitos fundamentais ou, como normalmente são conhecidos, como direitos humanos, neles se incluindo os direitos sociais.

Tal entendimento já existia antes da Carta Constitucional, promulgada em 1988. Era matéria norteadas pelos documentos internacionais, que protegiam os direitos humanos. Após a entrada em vigor da Constituição de 1988, verificou-se que a mesma é adepta à posição em questão, pois reconheceu os direitos sociais como direitos fundamentais da pessoa humana, além de serem "considerados como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos" (SILVA, 2005b, p. 2).

Isso é importante, também, porque supera uma tendência doutrinária, não raro persistente, que via ou ainda vê os direitos sociais como contrapostos aos direitos individuais. Como já escrevemos de outra feita, a Constituição assumiu, na sua essência, a doutrina segundo a qual há de verificar-se a integração harmônica entre todas as categorias dos direitos fundamentais do homem sob o influxo precisamente dos direitos sociais, que não mais poderiam ser tidos como uma categoria contingente (SILVA, 2005b, p. 2).

Silva (2005b, p. 2) fundamenta que não é necessário usar bases jus naturalistas, como faz Perez Lufio em sua obra 'Derechos Humanos',¹⁷ para entender que esses direitos constituem os novos direitos fundamentais do homem.

Diante do exposto, chega-se a seguinte questão: o que são direitos sociais?

Parte-se, então, do entendimento de que constituem uma dimensão dos direitos fundamentais do homem, de que são prestações positivas estatais, descritas em normas constitucionais, com o objetivo de proporcionar melhores condições de vida aos mais necessitados, além de ser direitos que buscam uma isonomia social (SILVA, 2005 b. p. 11).

São, portanto, direitos que se connexionam com o direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2005a, p. 3).

De uma maneira geral, os direitos sociais, dispostos nos artigos 6º aos 11 da Constituição, podem ser divididos em quatro classes: a) direitos sociais relativos ao trabalhador; b) direitos sociais relativos à seguridade, como exemplo os direitos à saúde, à previdência e à assistência social; c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; d) direito social relativo à família, criança, adolescente e idoso; e) direitos sociais relativos ao meio ambiente' (SILVA, 2005b, p. 235).

Esclarece Araújo (2004) que os direitos fundamentais de segunda geração fazem parte do reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa humana.

Assim, segundo Bonavides:

São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os separa e estimula. (BONAVIDES, 2002, p. 564).

De acordo com Chimenti (2005), eles tiveram seu maior reconhecimento a partir do início do século XX, tendo surgido de forma mais efetiva nas Constituições, em meados da segunda Guerra Mundial.

Complementam esta idéia os ensinamentos de Araújo:

São aqueles que exigem uma atividade prestacional do Estado, no sentido de buscar a superação das carências individuais e sociais. Por isso, em contraposição aos direitos fundamentais de primeira geração - chamados de direitos negativos - os direitos fundamentais de segunda geração costumam ser denominados direitos positivos, pois, como se disse, reclamam não a abstenção, mas a presença do Estado em ações voltadas à mineração dos problemas sociais. (ARAÚJO; JÚNIOR, 2004, p. 99).

Conforme dito, os direitos de segunda geração ou direitos sociais são denominados como prestações positivas do Estado, mas, não tem como realizá-los na prática "senão quando o Estado, por si, executa o programa que possibilita sua satisfação concreta. Aí entra certamente a questão das garantias políticas da eficácia desses direitos", que pode ser a seguir apresentada:

Primeiro, a construção de um regime democrático que tenha como conteúdo a realização da justiça social. Segundo, o apoio a partidos e candidatos comprometidos com essa realização. Terceiro, a participação popular no processo político que leve os governantes a atender suas reivindicações, tal como a vontade política que conduziu os Constituintes a inscrever esses direitos de forma ampla e abrangente.

A idéia de que as prestações positivas não se realizam na prática está fundada na questão do direito subjetivo e que ninguém tem direito subjetivo em face do Estado para obter a realização dessas prestações que consubstanciam os direitos sociais correspondentes (SILVA, 2005b, p. 6).

O entendimento de que as prestações positivas não se realizam na prática tem como fundamento a questão do direito subjetivo e que "ninguém tem direito subjetivo em face do Estado para obter a realização dessas prestações que consubstanciam os direitos sociais correspondentes" (SILVA, 2005b, p. 6).

Quando se chega a afirmar que um direito social, como exemplo a segurança, incumbe ao Estado programar e executar planos ou políticas de reestruturação, criação de novos órgãos policiais, os quais venham a atender a necessidade da população, busca-se evidenciar a dimensão institucional de um direito. E que esses direitos são regras jurídicas que vinculam todos os órgãos do Estado, além de ser diretamente aplicáveis (CANOTILHO *apud* SILVA, 2005b, p. 6-7).

Complementando a idéia, o mesmo autor alega que:

O reconhecimento, por exemplo, do direito à saúde, é diferente da imposição constitucional que exige a criação do Serviço Nacional de Saúde, destinado a fornecer prestações existenciais imanentes àquele direito. Como as prestações têm, igualmente, uma dimensão subjectiva e uma dimensão objectiva, considera-se que, em geral, esta prestação é o objecto da pretensão dos particulares e do dever concretamente imposto ao legislador através das imposições constitucionais. Todavia, como a pretensão não pode ser judicialmente exigida, não se enquadrando, pois, no modelo clássico de direito subjectivo, a doutrina tende a salientar apenas o dever objectivo da prestação pelos entes públicos e a minimizar o seu conteúdo subjectivo. Ainda aqui a caracterização material de um direito fundamental não tolera esta inversão de papéis: os direitos à educação, saúde e assistência não deixam de ser direitos subjectivos pelo facto de não serem criadas as condições materiais e institucionais necessárias à fruição desses direitos. (CANOTILHO apud SILVA, 2005b, p. 6-7).

Por sua vez, verifica-se que os direitos fundamentais de segunda geração são tão importantes quanto os direitos de primeira geração, inaugurando uma nova fase dos direitos fundamentais, e proporcionando uma busca pela igualdade e redução dos problemas sociais, e também por exigirem uma prestação positiva do Estado perante os indivíduos (SILVA, 2005b).

Em suma, os direitos Sociais:

São direitos fundamentais do homem, que se caracterizam como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e, são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo artigo 1º, IV, da Constituição Federal. (MORAES, A. 2003, p. 470).

Devido a sua grande importância, Silva (2005a, p. 214) caracteriza-os como:

"Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a equalização de situações sociais desiguais".

Seguindo a mesma linha de pensamento, o mesmo autor (2005) classifica os direitos sociais como produtor e como consumidor. Como produtor, temos a liberdade de instituição sindical, o direito à greve, direito do trabalhador em

determinar as condições de seu trabalho, a de cooperar na gestão da empresa e o direito ao emprego com base nos artigos 7º aos 11 da Constituição Federal. Como consumidor temos o direito à saúde, à segurança, ao desenvolvimento intelectual, à igualdade de acesso tanto para crianças quanto para adultos à instrução, dentre outros que estariam implícitos no título da ordem social.

Verifica-se que os direitos fundamentais de segunda geração - direitos sociais - estão expressamente previstos nos artigos 6º, 7º e 193 e seguintes da nossa Carta Magna, sendo que em relação à segurança, assim dispõe o artigo 6º:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRAZÍL. Constituição. 2003, p. 13).

Logo, a segurança passa a ser um direito garantido aos indivíduos de exigirem do Estado prestações positivas para proporcionar o que a Constituição lhes garante.

Ferrer (2003), em seu artigo sobre segurança esclarece que:

O direito à segurança, espécie de direito social, traz para o Estado o dever de implementar políticas públicas de segurança que garantam aos cidadãos o direito de ir, vir e transitar com tranquilidade nos locais públicos e, também, assegurem a defesa de sua integridade física -e de seu patrimônio. O direito à segurança é parte fundamental do direito à qualidade de vida e do próprio direito fundamental à vida, na medida em que a insegurança traz aumento de violência e perturbação à ordem pública e social.

Analisando a função do Estado, em relação à segurança, pode-se considerar que:

Levada em última análise, a função-síntese do Estado é prestar esta segurança: é garantir todos os valores que informam e propiciam a convivência pacífica e harmoniosa entre os indivíduos, entre grupos, dentro da Nação e entre estados soberanos (MOREIRA NETO, 1998, p. 65-66).

Com relação à efetividade, primeiramente, observa-se que, com a evolução dos direitos, procurou-se desenvolver um conjunto de meios e recursos jurídicos

denominados *garantias* constitucionais para garantir os direitos humanos. Por consequência, foi exigida a sua inscrição em texto legal, ou seja, que os mesmos fossem positivados nas constituições. Isto porque, antes de sua positivação, os direitos individuais se apresentavam como fórmulas abstratas (SILVA, 2005a), o que passou a ser insuficiente.

Por fim, com a inclusão de tais direitos nas constituições, passando a ser visto como direito concreto, possibilitou-se a sua regulamentação, em normas jurídicas infraconstitucionais. Desta forma, os direitos sociais estão, cada vez mais, sendo reconhecidos e passando pelo mesmo processo que os outros direitos, isto é, sofrendo um processo de afirmação. Verifica-se, então, a ocorrência de um processo de positivação e reconhecimento nas constituições modernas (SILVA, 2005a).

Essa afirmação constitucional dos direitos sociais se reveste de transcendental importância, pois é por aí que eles adquirem sua primeira condição de eficácia jurídica, mas não basta que um direito seja reconhecido e declarado, é necessário garanti-lo, porque virão ocasiões em que será discutido e violado, e quanto! A experiência constitucional brasileira tem demonstrado que sua reiterada afirmação nos textos constitucionais não tem sido garantia necessária e suficiente de sua efetividade (SILVA, 2005b, p. 4).

Após esse estudo sobre os direitos sociais, passa-se a analisar os instrumentos de eficácia dos mesmos.

De acordo com o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata". Com relação aos direitos sociais, acredita-se que esse artigo deve ser aplicado aos mesmos (SILVA, 2005b).

Apesar desse entendimento, surgem alguns problemas, visto que a própria constituição remete a aplicabilidade de alguns dos direitos sociais e coletivos à dependência de legislação a ser editada, especialmente àquelas que fazem menção a uma lei integradora, são de eficácia limitada. Mas a regra é de que em as normas que prescrevem os direitos fundamentais serem de aplicabilidade imediata, as normas que definem os direitos sociais também devem ser (SILVA, 2005b).

Então, em face dessas normas, que valor tem o disposto no § 1º do art. 5º, que declara todas de aplicação imediata? Em primeiro lugar, significa que elas são

aplicáveis até onde possam, até onde as instituições ofereçam condições para seu atendimento. Em segundo lugar, significa que os poderes judiciários, sendo invocados a propósito de uma situação concreta nelas garantida, não podem deixar de aplicá-las, conferindo ao interessado o direito reclamado, segundo as instituições existentes.

Continuando a busca por novos direitos, principalmente depois das preocupações em torno da liberdade e das necessidades humanas, surge:

Uma nova convergência de direitos, volvida à essência do ser humano, sua razão de existir, ao destino da humanidade, pensando o ser humano enquanto gênero e não adstrito ao indivíduo ou mesmo a uma coletividade determinada. A essência desses direitos se encontra em sentimentos como a solidariedade e a fraternidade, constituindo mais uma conquista da humanidade no sentido de ampliar os horizontes de proteção e emancipação dos cidadãos (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2004, p. 100).

Como direitos de terceira geração, CHIMENTI (2005) cita a proteção ao meio ambiente, ao progresso, ao patrimônio comum da humanidade, à paz, à autodeterminação dos povos, à defesa do consumidor, à infância e juventude, à comunicação. Segundo este autor, a doutrina classifica como direitos difusos e coletivos e que para sua concretização é necessária a cooperação entre os povos e que seu fundamento seja a fraternidade ou a solidariedade.

Para alguns autores, há, ainda, os direitos de quarta geração, que corresponde à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo (CHIMENTI, 2005).

Por fim, observa-se que há um reconhecimento do direito à segurança, considerado como um direito fundamental reconhecido em nossa Constituição. Teve origem nos direitos de segunda geração e pela necessidade de melhoria das condições de vida, e atualmente *garantida pelo Estado Democrático de Direito*.

CAPÍTULO 3

3. SEGURANÇA PÚBLICA

Após ter feito um estudo sobre o direito à segurança, busca-se neste capítulo verificar quais órgãos são competentes para garantir esse direito reconhecido na Constituição Federal.

A segurança é um dos grandes problemas enfrentados pela população, desde o início deste século, principalmente para aqueles que vivem nas grandes cidades ou bolsões de pobreza e estão, a todo o momento, sujeitos a atentados, como exemplo recente a crise no Estado de São Paulo com os ataques em via pública.

Para Moreira Neto (1991), o aumento descontrolado da população e sua desordenada concentração urbana foi duas das consequências indesejáveis da sociedade industrial. Acrescenta-se, de forma bem simples, que o clima propício à violência pode ser a soma das consequências da sociedade industrial, mais a grande marginalização desses grandes contingentes, as grandes propagandas incentivando o consumo através de meios eletrônicos e a exploração política da miséria, forma um quadro preocupante.

Chega-se à conclusão de que o principal responsável pelo grande problema de segurança, que existe hoje, em todas as cidades brasileiras, é o Estado brasileiro. Isto se justifica pelo fato de que, nos anos trinta, iniciando-se o processo de industrialização, não houve preocupação com o problema demográfico e suas consequências sociais, por parte dos governantes (MOREIRA NETO, 1991, p. 23).

Os governantes chegaram até a incentivar a natalidade com políticas tributárias e assistenciais, sem prever os resultados e de forma equivocada. Desses incentivos, surgiram as consequências, e esses governantes omitiram-se em suas responsabilidades no que diz respeito à infra-estrutura sanitária e educacional, o que proporcionou o agravamento da violência (MOREIRA NETO, 1991, p. 5).

O Estado brasileiro possui muitos recursos, mas não considera a segurança como um grande problema social, pois:

Embora o estado brasileiro sempre tivesse tido oportunidade e meios para solucionar o problema, sendo que por duas vezes dispondo de formidável poder arbitrário, preferiu concentrar seus esforços no econômico, multiplicando obsessivamente sua presença concorrencial e monopolista em busca de outras metas e de outros valores (MOREIRA NETO, 1991, p. 138).

Com essa política, o Brasil tornou-se um rico empresário em um pobre país. Na realidade, procurava solucionar problemas de segurança nacional e acabou criando e agravando o problema da segurança pública, pois:

Assim, ironicamente, o Estado por nós constituído, que tanto descurou da segurança social, tem agora conosco, a sociedade brasileira, um grande débito, que se agudeza com o problema da insegurança pública (MOREIRA NETO, 1991, p. 34).

A violência, para Lazzarini (1998), não importando de que tipo for, contra pessoas, bens ou contra o próprio Estado, tem levado o pânico a todos, indistintamente, pois, segundo ele, não se poupa nem mesmo a intimidade dos lares, nem mesmo as vítimas indefesas, atingindo até as autoridades constituídas no dever legal de combatê-las.

A segurança das pessoas constitui um complemento do direito à liberdade, pois, segundo Moreira Neto:

A segurança é instrumental para a ordem. Neste sentido, é uma condição existencial, tanto dos indivíduos, como da sociedade. Os fenômenos sociais estão em constante ebulição e passam por imprevisíveis mutações, sendo necessário impor um mínimo de estabilidade e de ordem para que as sociedades possam sobre existir e progredir. A segurança é, portanto, uma garantia, e, por extensão, vem a ser um conjunto de atividades que a salvaguardam em favor de indivíduos, grupos, nações, Estados e grupos de Estados, contra tudo que possa oferecer perigo à sua existência e a seu progresso (MOREIRA NETO, 2003, p. 400).

Para Slaibi Filho (2004), não basta à pessoa viver e ser livre - necessário também que sinta a segurança de que os bens alcançados por ela não lhe serão retirados, "A insegurança das relações sociais (e, em consequência, jurídicas), é

algo que irrita a personalidade individual, pois todos trazem em si o sentimento de que suas necessidades serão satisfeitas com os bens que alcançaram" (SLAIBI FILHO, 2004, p. 393).

Para Cretella Júnior:

O problema da segurança quer do Estado, quer do indivíduo, inscreve-se como um dos temas fundamentais do direito. Quanto ao Estado, segurança quer dizer paz, estabilidade das estruturas das instituições; quanto ao indivíduo, segurança quer dizer tranquilidade física e psíquica, condições garantidoras de circunstâncias que possibilitam o trabalho, afastada a *vis inquietativa* (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 3410).

"O valor segurança, além de ser a mais antiga é, freqüentemente, uma condição *sine qua non* para o atendimento dos demais valores" (MOREIRA NETO, 2003, p. 391).

Partindo-se da noção de segurança e buscando o significado de segurança pública, Silva a define como uma:

Situação de preservação ou restauração da convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses (SILVA, 2005a, p. 778).

No entanto, De Plácido e Silva, diz ser

"*Segurança Pública* o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a *ordem pública*, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão" (De PLÁCIDO E SILVA apud LAZZARINI, 1998, p. 9).

Conclui o Autor dizendo que ela limita as liberdades de cada pessoa, e que estabelece que a liberdade de cada um não possa ultrapassar as liberdades asseguradas aos demais, mesmo o que a lei não veda.

Segundo Bastos e Martins (1997, p. 196) ela "hospeda, no país, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio".

Para Chimenti (2005, p. 456), "A segurança pública consiste na preservação da ordem pública interna".

A expressão "ordem pública" vem sendo utilizada nas legislações e por diversos autores, o que gera a necessidade de buscar a sua significação.

Segundo Lazzarini (1998, p. 3), a ordem pública "é encontrada amiúde na legislação brasileira, o que dispensa a indicação dos preceitos legais, de direito privado ou público, a que esta se refira".

Já segundo Silva (2005a), para que a mesma seja garantida, tem-se praticado as maiores arbitrariedades, as quais, muitas vezes, acabam desrespeitando os direitos fundamentais da pessoa humana.

Tendo como objetivo buscar seu significado, verifica-se que pode variar no tempo e no espaço:

Na verdade, nada mais incerto em direito do que a noção de ordem pública. Ela varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país de uma época para outra. Nos anais da jurisprudência, aliás, tornou-se conhecida a frase do Conselheiro Tillon, da Corte de Cassação de Paris, de que procurar definir o termo ordem pública é aventurar-se a pisar em areias movediças (LAZZARINI, 1998, p. 4).

"A ordem pública é o primeiro objeto dos mecanismos de segurança pública. Não se admitem perturbações à ordem, à paz, ensejando, se grave, comoção colocar em risco a estabilidade das instituições [...]" (BASTOS e MARTINS, 1997, p. 196).

Para Moreira Neto (2003, p. 400), segurança pública, se considerada em seu sentido pleno, é uma situação de harmonia desejável e necessária à vida das sociedades, sendo, por isso, objeto do Direito que, para garanti-la, institui a sua correspondente ordem jurídica.

Pode ser entendida também como "a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimentos ou protesto" (DE PLÁCIDO E SILVA *apud* LAZZARINI, 1998, p. 5).

Também pode ser representada por um ideal a ser alcançado nos dias atuais, pois:

Todos, porém, compreendem e sentem que ela se constituiu dos princípios superiores que foram à base da vida jurídica e moral de cada povo, formando um sistema institucional destinado a defender, como disse Calandrelli, altas concepções morais, políticas, religiosas e econômicas que fundamentam a organização do Estado, dentro do equilíbrio normal da vida do indivíduo e da nação. A noção de ordem pública, que é mais fácil ser sentida do que definida, resulta, como escreveu Salvat, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos qual uma sociedade considerada estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida (LAZZARINI, 1998, p. 4).

Assim, cabe ao Estado garantir esta ordem pública através de seus órgãos representativos, sendo a polícia seu principal representante. Polícia pode ser conceituada como:

A atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz sociais e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais (ZANOBINI *apud* MORAES, A. 2006, p. 721).

"Polícia é o termo com que se designa a força organizada que protege a sociedade, livrando-a da *vis inquietativa* que a perturba" (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 341).

No entanto, o significado apresentado nem sempre foi este. Considerando a análise de Silva (203a, p. 25), este termo relaciona-se com a segurança, tendo suas origens no termo grego: *polis*.

Primeiramente, significou ordenamento político do Estado, depois passou a ser uma atividade administrativa com o objetivo de garantir a ordem, a paz interna e a harmonia. Posteriormente, o mesmo termo serviu como meio de representação do órgão do Estado, o qual zela pela segurança das pessoas. Nos dias atuais, sua função é evitar a alteração da ordem jurídica (SILVA, 2003a).

Este é também o entendimento de Moreira Neto, apesar de já ter sido entendida como administração, pelo mesmo, em tempos anteriores:

Deriva-se das vozes grega *politeia* e latina *politia*, que procedem do étimo grego *polis*, daí a sua conotação à *ordem da cidade antiga*. Foi esta a acepção geral de *Administração*, que se manteve até o final

da Idade média, quando o conceito começou a se especializar, até que, sob influxo das idéias liberais, por volta do século XVIII, concentrou seu significado, para designar apenas as *atividades do Estado limitativas e 25 condicionadoras das liberdades individuais* (MOREIRA NETO, 2003, p. 385).

Verifica-se que, a inserção da atividade de polícia como funções administrativas do Estado, acabou gerando polêmicas, sendo que, foi a partir da Revolução Industrial, que esta atividade passou a ser objeto de um grande tratamento jurídico. Foi assim, que se introduziu no constitucionalismo norte* americano e na doutrina administrativista européia, a expressão *poder de polícia* (MOREIRA NETO, 2003, p. 385).

Ainda em relação à polícia, segundo a maioria dos autores, essa pode ser dividida em: polícia administrativa, polícia de segurança e polícia judiciária. No entanto, há autores que a divide em polícia administrativa e polícia judiciária, sendo a polícia de segurança uma espécie de polícia administrativa.

Para Araújo e Nunes Júnior (2004, p. 389) "A polícia administrativa, também denominada polícia ostensiva, cuja finalidade consiste na preservação do crime, é dizer, evitar que ele venha a ocorrer".

"Segundo Silva (2005a, p. 778) ela "tem por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais (liberdade e propriedade)".

A polícia de segurança "é a polícia ostensiva, tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas" (Silva, 2005a, p. 778).

De um modo geral a polícia judiciária "tem por finalidade a apuração das infrações penais e sua autoria [...], Sua função básica é sua investigação, de modo que atua descaracterizadamente (sem uniformes)" (MOTTA FILHO; DOUGLAS, 2001, p. 408).

Silva esclarece que este órgão atua quando a ordem pública é violada, sendo necessário que se apure a infração ocorrida através de ações investigatórias buscando a autoria do fato delituoso:

Apesar de toda a vigilância, não é possível evitar o crime, sendo, pois necessária à existência de um sistema que apure os fatos delituosos e cuide da perseguição aos seus agentes. Este sistema envolve as atividades de investigação, de apuração das infrações penais, a

indicação de sua autoria, assim como o processo judicial pertinente à punição do agente (SILVA, 2005a, p. 778).

Antes de entrar na análise de cada órgão responsável pela segurança relacionado no art. 144 da Constituição Federal, faz-se necessário esclarecer que, no ano de 2000, foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública, o qual propôs a criação de novos planos, a reorganização de secretarias e que teve diversas alterações e repercussões em matéria de segurança Pública.

Inclusive esse plano está sendo usado por alguns municípios para dar competência em matéria de segurança para sua guarda municipal, legitimando, assim, sua atuação em matéria de segurança pública.

Também, objetiva-se, antes de entrar na análise de cada órgão responsável pela segurança relacionada no art. 144, da Constituição Federal, cumpre esclarecer que em âmbito federal e de grande importância na gestão sobre segurança é a SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Criada em 4 de setembro de 1997, pelo decreto nº. 2.315, sua responsabilidade se limita a formulação, articulação e indução da política nacional de segurança pública, tendo como base o Plano Nacional de Segurança Pública

Esta secretaria tem como função a administração dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública e a estruturação e implantação do SUSP - Sistema Único de Segurança Pública - criado a partir desse novo plano de segurança (CARVALHO, 2005, p. 34).

Para Carvalho (2005) a SENASP passou por uma reordenação, ficando atualmente com a responsabilidade pela criação e implantação da Política Nacional de Segurança Pública, a partir de uma nova visão do aparelho policial brasileiro.

Para conseguir seus objetivos, deu uma nova função ao Fundo Nacional de Segurança Pública, passando a ser um instrumento de direção da política de segurança. De projetos isolados, agora privilegia planos que possuem planejamento, metas a serem alcançadas, avaliações, monitoramento, dentre outros necessários a nova visão de polícia a ser construída.

Este Sistema Único de Segurança Pública - SUSP - tem como objetivo executar a nova política nacional de segurança, definindo as novas linhas mestras

da ação da polícia. Esse sistema foi criado para que as polícias federal, estadual e municipal possam se inter-relacionar no campo da segurança (CARVALHO, 2005).

A integração das polícias, na opinião unânime de especialistas do setor, é a maneira mais adequada de eliminar a fragmentação desta atividade típica de Estado, especialmente num período em que o crime está cada vez mais organizado, com ramificações interestaduais e até mesmo transnacionais (CARVALHO, 2005, p. 34).

Em 2005, segundo Carvalho (2005), cerca de 25 estados e o distrito federal já tinham aderido ao Sistema Único de Segurança Pública. Também já haviam sido liberados cerca de R\$ 108 milhões para os Estados e **Municípios** investirem em segurança com base nos objetivos do Sistema de Segurança Pública, na prevenção e repressão ao crime, e segundo o autor supracitado, (p. 34) "na reestruturação e reaparelhamento das polícias estaduais e **guardas municipais**, em projetos de combate às organizações criminosas e análise criminal e estatística 34" (grifo nosso).

A principal mudança instituída pelo SUSP na relação entre as polícias é a implantação do Gabinete de Gestão Integrada (GGIs), que está operando no Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul. Os GGIs auxiliam na integração das ações das secretarias estaduais de Segurança Pública, de representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Guardas Municipais, que definem, por consenso, ações focadas principalmente no combate ao crime organizado. Em Pernambuco, a integração de práticas de segurança pública promovida pelo SUSP já está em curso com o Consórcio Metropolitano de Segurança Urbana e Prevenção à Violência da Região Metropolitana de Recife, que reúne 14 Municípios {Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Igarassú, Paulista, Moreno, Ilha de Itamaracá, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Abreu e Lima, Iáapessuma e a própria capital pernambucana). O projeto tem como objetivo desenvolver e implementar novas práticas de planejamento e gestão integrada para a prevenção da violência entre os três níveis de governo, seus órgãos setoriais e com a sociedade civil, além de deflagrar e gerenciar um processo sustentado de redução dos índices de violência e criminalidade na região (CARVALHO, 2005, p. 36).

O Plano Nacional de Segurança Pública, citado anteriormente, tem como objetivo fazer um aperfeiçoamento do então sistema de segurança público brasileiro,

através da integração de políticas de segurança, políticas sociais e de ações comunitárias (CARVALHO, 2005, p. 35).

Este plano foi criado visando garantir o direito à segurança, assegurado na Constituição Federal Brasileira e reconhecido como um dos direitos fundamentais do cidadão. Com isso, busca-se reprimir e prevenir a ação criminal para que possa trazer mais segurança e tranquilidade que tanto o povo espera (CARVALHO, 2005, p. 35).

A intenção é, segundo Carvalho (2005), através das ações assumidas pelos Estados e Municípios, juntar esforços nas áreas de segurança pública propiciando mais segurança à população.

Com relação aos órgãos responsáveis pela segurança, com base no art. 144, incisos de I a V da Constituição Federal, temos:

- a) Polícia federal;
- b) Polícia rodoviária federal;
- c) Polícia ferroviária federal;
- d) Polícias civis;
- e) Polícias militares; e
- f) Corpos de bombeiros militares.

As três primeiras entidades policiais citadas na Constituição Federal são consideradas polícias da União; a polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal. As demais são consideradas polícias estaduais (ARAÚJO E NUNES JÚNIOR, 2004, p. 56).

A Polícia Federal tem atuação em todo o território nacional, reprimindo crimes tanto na fronteira como no caso de contrabando, ou internamente, nos casos de narcotráfico, através do combate a crimes fiscais federais conhecidos como crimes do colarinho branco e até nos crimes contra a natureza. A mesma pode até mesmo auxiliar as polícias estaduais em caso de ser solicitada (BASTOS e MARTINS, 1997).

"Sua função é, todavia, mais repressiva que preventiva, muito embora a fiscalização dos aeroportos e portos e a concessão de passaportes sejam típicas funções preventivas e burocráticas" (BASTOS e MARTINS, 1997, p. 201).

As suas atribuições, segundo Chimenti (2005), podem ser exclusivas, nos casos de polícia judiciária da União, não podendo estabelecer convênios, ou de forma cumulativa com outras polícias como exemplo a prevenção e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes, contrabando e descaminho, nos casos de apuração de crimes contra a Administração Pública Federal ou crimes que ultrapassam as fronteiras do Estado.

Para Bastos e Martins (1997), o parágrafo 1º, faz referência à criação deste órgão, ou seja, diz que o mesmo deve ser criado por lei, e por consequência, as competências elencadas nos quatro incisos do parágrafo 1º devem constar na lei de sua criação. Como a Constituição não faz referência à lei complementar, esta deverá ser ordinária e federal.

Em 2002, surgiu a lei 10.446, que veio regulamentar a área de atuação da Polícia Federal, estabelecendo que se houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem tirar a responsabilidade das polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação das seguintes infrações penais:

- I - seqüestro, cárcere privado e extorsão mediante seqüestro, se forem por motivo político ou se praticados em razão de função pública exercida pela vítima;
- II - no caso de formação de cartel, que corresponde aos incisos I, a, II, III, e IV do art. 4º da lei nº. 8.137, de 1990;
- III - quando ocorrer violação dos direitos humanos;
- furto, roubo ou receptação de cargas que forem transportadas em operação interestadual ou internacional, quando houver suspeitas de atuação de quadrilha ou bando em mais de um Estado (CHIMENTI, 2005, p. 65).

A polícia rodoviária federal tem como função o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, no entanto, vem sofrendo críticas este parágrafo por ser considerado desnecessário. Se for polícia rodoviária federal, o próprio nome vai indicar sua competência, pois é evidente que se destina ao patrulhamento de rodovias. A expressão, rodovia federal, também é desnecessária pelo fato de que vivemos em um país federativo, sendo evidente que se é polícia rodoviária federal, a sua função será de cuidar de rodovias federais e não de rodovias estaduais, pois, estas são de responsabilidade dos Estados (BASTOS e MARTINS, 1997).

Passando a analisar a segurança pública em nível estadual, sendo a polícia civil a primeira delas relacionada em nossa Constituição Federal, verifica-se que, segundo Araújo e Nunes (2004), sua principal atribuição é a de polícia judiciária, dirigida pelos delegados de polícia de carreira e responsável pela investigação de crimes (art. 144 e §4º da Constituição Federal). No caso de apuração das infrações penais, ficam excluídas as de competência da polícia federal e das polícias militares.

A polícia civil busca apurar as infrações penais, conforme dito acima, e nesta busca, procura fornecer elementos necessários ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, à punição dos culpados, sendo denominada polícia repressiva (CHIMENTI, 2005, p. 32).

Com relação às polícias militares, verifica-se que sua função é a de polícia ostensiva e busca a preservação da ordem pública, conforme definido no parágrafo 5º do art. 144 da Constituição Federal.

As polícias militares, organizações de assento constitucional, são fundadas em regulamento disciplinar e estruturada hierarquicamente, atuando, eventualmente, sob a responsabilidade da União, mas tendo sua atuação no âmbito dos respectivos territórios (MOREIRA NETO, 2003, p. 12).

Além de sua atribuição Constitucional, as polícias militares podem ser convocadas e mobilizadas para se tornarem forças auxiliares, reservas do Exército, e podem ser submetidas a outras atribuições definidas em lei. São estruturadas em postos e graduações, podendo atingir o grau mais elevado, que será de Coronel. Essas polícias são as caracterizadas por polícias preventivas, ou melhor, dizendo:

No desempenho da polícia ostensiva, expressão que engloba o ciclo completo da polícia administrativa - ordem, consentimento, fiscalização e sanção - as Polícias Militares atuam como força de dissuasão (ações preventivas), mas diante de ruptura da ordem pública, atuam como força de choque, precedendo o emprego eventual das Forças Armadas (ações repressivas) e, finalmente, sob convocação federal, atuará em missões de guerra externa ou caso de grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção (ações repressivo-operativas) (MOREIRA NETO, 2003, p. 408).

Em âmbito Estadual, tem-se ainda o Corpo de Bombeiros Militar, que tem como competência a execução de atividades de defesa civil, a prevenção e o combate a incêndios, além de outras atribuídas em lei (SILVA, 2005a).

Este rol dos órgãos responsáveis pela segurança na Constituição Federal é taxativo. Segundo os doutrinadores, têm como função a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Sendo assim, não há possibilidade de legislação infraconstitucional criar outros órgãos, nem mesmo as Constituições estaduais estão autorizadas a ampliarem (MORAES, A. 2003, p. 22).

Alexandre de Moraes (2003, p. 1658) cita uma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a impossibilidade de ampliação do rol taxativo do art. 144:

Impossibilidade de ampliação do rol de órgãos da Segurança Pública descrito pela Constituição Federal: STF - "Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre órgãos encarregados dessa atividade, aí denominada *Polícia Penitenciária*. Ação direta julgada procedente, por maioria de votos" (STF - Pleno - Adin n°. 236-8/RJ - Rei. Min. Octávio Galloti - *Diário da Justiça*, Seção I, 1º Jun. 2001, p. 75).

Analizadas as funções de cada órgão descrito na Constituição Federal, verifica-se que houve uma repartição de competências em matéria de segurança pública entre a União e os Estados, levando em consideração o problema de segurança ser de competência e responsabilidade de todos os entes da Federação, pelo princípio federativo, sem esquecer que cada unidade federativa possui certas peculiaridades (Silva, 2005a).

Observa-se que a constituição atribui às polícias federais a competência em razão da matéria. Sendo assim, verifica-se que são atribuições em campo e questões delimitadas, devida e estritamente enumeradas, de maneira que, afastadas essas áreas especificadas, a segurança pública é de competência da organização policial dos Estados, cabendo a eles organizar a segurança pública dentro de seu território, com base no art. 144, parágrafos 4º, 5º e 6º (SILVA, 2005ª, p. 15).

O autor conclui fazendo uma análise do parágrafo 7º do art. 144 da Constituição:

Então, quando a Constituição determina que a *lei* disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela

segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, isso significa basicamente a *lei estadual*, mas também a *lei federal*, nos estritos limites de sua competência, relativamente às polícias federais (federal, rodoviária e ferroviária), ressalvada, é claro, a competência da União para estabelecer as normas gerais mencionadas nos arts. 22, XXI, e 24, XVI, respectivamente sobre as polícias militares e as polícias civis (SILVA, 2005a, p. 780).

Segundo Alexandre de Moraes (2003), a Carta Magna prevê que os diversos órgãos responsáveis pela segurança pública têm como finalidade atender os reclamos sociais e evitar que haja intervenção das forças armadas na segurança interna.

Para Moreira Neto (1991, p. 45), a segurança reconhecida no art. 144, da Constituição Federal, é um dever do Estado e busca, não só da preservação contingencial de ordem pública contra manifestações ou desordem, mas, principalmente, a preservação permanente das corretas atitudes da população diante dos valores da ordem - como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento.

Este autor (Moreira Neto, 1991, p. 41), chega à conclusão de que o Estado deve ter atitudes positivas e construtivas em face dos valores da ordem, os quais não estão sendo respeitados, já que se tem como pressuposto mínimo o direito à dignidade da pessoa humana. E quando deixa de dar uma condição básica à educação, justiça e segurança acaba por ferir este direito, deixando de exercer sua função de garantir as condições mínimas a sua população, passando a ser um industrial, comerciante, minerador, banqueiro, etc.

CAPÍTULO 4

"Cada dia é o dia do julgamento, e nós, com nossos atos e nossas palavras, com nosso silêncio e nossa voz, vamos escrevendo continuamente o livro da vida. A luz veio ao mundo e cada um de nós deve decidir se quer caminhar na luz do altruísmo construtivo ou nas trevas do egoísmo."

Martin Luther King

4. GUARDA MUNICIPAL

O objeto de discussão, neste tópico, será a competência das Guardas Municipais criadas pelos Municípios, tendo como ponto de análise sua função atribuída pela lei e sua relação com os demais órgãos responsáveis pela segurança pública definida no art. 144 § 8º da Constituição Federal.

Busca-se, também, verificar se está havendo conflito de competência entre as Guardas Municipais e esses órgãos responsáveis pela segurança da população, principalmente as Polícias Militares que estão aplicadas diretamente no policiamento ostensivo fardado.

As funções e atribuições das Guardas Municipais ampliaram, na prática, aquelas previstas no Art. 144, da Constituição Federal, que se limitam à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Elas se multiplicaram ao longo dos anos, acompanhando o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização.

A prevenção constitui, hoje, a principal missão da Guarda Municipal e pode assumir diferentes formas, exigindo, também, modo operacional diversificado, segundo o tipo de Município em que atua.

É no espaço público que ela vai exercer a maior parte de suas funções, tais como: garantir a ocupação e a utilização democrática deste mesmo espaço público; garantir o respeito dos direitos fundamentais do cidadão na vida quotidiana; proteger o meio ambiente e o patrimônio ecológico; detectar todo o tipo de deficiências e panes que impedem a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos serviços públicos urbanos. Sua presença, reconhecida pela população, também contribui para prevenir e mediar pequenos conflitos.

É importante ressaltar que, para se criar um novo modelo de instituição voltado à Segurança Pública, são necessárias novas normas, leis e regras, que primeiramente valorizem os seus integrantes e fortaleçam a instituição. Não basta querer ser polícia, são necessárias regras novas para não repetir métodos tradicionais que marcaram grande parte das polícias estaduais. No entanto, é sabido que apenas novas leis, e novas regras, não são suficientes para mudar uma cultura; elas, no entanto, têm papel fundamental no estabelecimento do perfil da polícia e na consolidação da instituição policial, e podem ser um dos fatores de mudança de mentalidade, se forem implementadas e executadas com tenacidade, porque passam a representar um novo termômetro institucional.

Conforme os participantes do Instituto São Paulo contra a violência, Mesquita Neto e Mattos Ricardo (2003) e tendo como análise o Fórum metropolitano de segurança pública, chega-se ao consenso de que há uma influência de problemas sociais e urbanos no aumento da violência e a importância de políticas de prevenção, complementação de políticas de controle e na contenção do aumento da criminalidade.

Nesse Fórum, verifica-se também que há falta de políticas de segurança pública tanto do governo estadual quanto do governo federal e a grande necessidade de maior participação dos governos municipais na solução dos problemas envolvendo segurança pública (MESQUITA NETO e MATTOS RICARDO, 2003, p. 54).

O objetivo, segundo esse fórum, não é um processo de municipalização da segurança pública, além de que os municípios não querem esse encargo, mas:

Trata-se, ao contrário, de defender a expansão da participação do município, no processo de melhoria da segurança pública, através da colaboração com o Estado e a União nas políticas de contenção do crime, da cobrança de uma atuação mais eficaz na contenção do crime por parte do Estado e da União, e principalmente do desenvolvimento de programas e ações de prevenção da violência (MESQUITA NETO e MATTOS RICARDO, 2003, p. 378).

A participação dos governos municipais, na área de segurança pública, ocorreria através das guardas municipais, sendo possível identificar, nesse Fórum Metropolitano, algumas observações:

1. A guarda municipal seria o principal meio para que os municípios pudessem atuar na melhoria da segurança pública. Essas guardas poderiam atuar em conjunto com as polícias civil ou militar no combate a criminalidade e, posteriormente, ser transformadas em polícias municipais, ganhando autonomia em relação às polícias civil e militar. Justifica este posicionamento pelo fato de que às guardas ou polícias municipais poderiam atuar mais efetivamente na prevenção da violência, até mesmo porque os governos municipais estão mais próximos da população do que o governo estadual ou federal e sentem o problema de forma mais direta do que o Estado;

2. Muitos municípios defendem a criação desta guarda, mas para eles, o grande problema encontrado pelos prefeitos são os recursos insuficientes para constituir essas guardas municipais, que os recursos disponíveis deveriam ser aplicados em outras áreas e que a lei de responsabilidade fiscal é um grande obstáculo em investimentos nesta área;

3. Para alguns prefeitos, as políticas sociais e urbanas, como exemplo a garantia de acesso e melhoria da qualidade dos serviços de saúde e educação, o incentivo ao esporte, lazer e cultura, programas de geração de renda e emprego, são os principais instrumentos dos municípios para atuar na melhoria da segurança pública. Mas para que o município possa atuar em condições de igualdade com o estado e a união, é necessária a criação, o fortalecimento, a atribuição de poder de polícia às guardas municipais e até mesmo a criação das polícias municipais se necessário, para que possa atuar na segurança pública (MESQUITA NETO e MATTOS RICARDO, 203, p. 65).

Tendo como objetivo buscar as origens da guarda municipal ou da guarda civil no Brasil, apesar de diversos autores utilizarem a mesma expressão, verifica-se que a primeira diretriz sobre a ordem pública foi no governo de Martin Afonso de Souza, em 1531, com a carta de D. João III que delegava competência civil e penal a este governante. Mais tarde, no governo de Duarte Coelho, em 1550, na Capitania de Pernambuco, já se buscava uma polícia rigorosa e um sistema de repressão contra os invasores de zonas povoadas. Verifica-se que, naquela época, os livros das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e o Livro V das Ordenações Filipinas, já tipificavam os crimes e as penas, como também sobre a forma do processo de apuração (CARVALHO, 205, p. 43).

Segundo Carvalho (2005, p. 1), "as Ordenações Filipinas deram os primeiros passos para a criação e desenvolvimento de Polícias Urbanas no Brasil, ao disporem sobre os serviços gratuitos de polícia". Algo interessante é que, esses serviços eram realizados pelos moradores, organizados por quadros ou quarteirões.

No Livro I, das Ordenações Filipinas, em seu título LXXIII, tratava-se da figura dos Quadrilheiros que estavam presentes em vilas, cidades e lugares para prender os malfeitores. Esses "policiais" eram moradores dessas cidades, dentre os quais 20 eram eleitos por Juizes e Vereadores das Câmaras Municipais, sendo ordenado, neste ato, um como Oficial Inferior de Justiça, a fim de representar os demais integrantes, servindo todos gratuitamente durante três anos como Quadrilheiros (CARVALHO, 2005, p. 01).

No entanto, com o passar dos tempos essa, "Polícia" formada por "Quadrilheiros" foi substituída por pedestres, conhecidos como Guardas Municipais e pelos Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças. Buscando analisar somente a guarda municipal, sua primeira referência encontrada na legislação foi o Decreto de 13 de maio de 1809, no qual criou a Divisão Militar da Guarda Real no Rio de Janeiro e que acabou homologando a existência das Guardas Municipais Permanentes no Brasil. Este decreto teve surgimento pela necessidade, verificada pelo então Príncipe Regente, da necessidade de uma organização de caráter policial para tratar da segurança e tranquilidade pública na cidade do Rio de Janeiro e demais províncias (CARVALHO, 2005, p. 78).

"A Guarda passou a ser subordinada ao Governador das Armas da Corte, sendo este comandante da força militar e sujeito ao Intendente Geral de Polícia, como autoridade Policial" (CARVALHO, 2005, p. 2).

Na data de 18 de agosto de 1831, ocasião em que D. Pedro I abdica seu trono e em virtude do novo Governo, é editada a lei de criação da Guarda Nacional e através desse mesmo ato, são extintas as Guardas Municipais, os Corpos de Milícias e os Serviços de Ordenanças (CARVALHO, 2005, p. 2).

No entanto, no mesmo ano esta guarda é novamente implantada, conforme explicado abaixo:

Consequentemente, a fim de manter a ordem pública nos municípios, em **10 de outubro** do mesmo ano - data em que se comemora o **Dia Nacional das Guardas Municipais**'- foram novamente

reorganizados os Corpos de Guardas Municipais Voluntários no Rio de Janeiro e nas demais Províncias, sendo este um dos atos mais valorosos realizados pelo então, Regente Feijó, o qual tornou pública tamanha satisfação, ao dirigir-se ao Senado em 1839, afirmando que: *"Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância à criação do Corpo Municipal Permanente; fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve a paz e a tranquilidade de que goza esta corte"* (CARVALHO, 2004, p.2 grifo do autor).

Verifica-se, ainda, que em 25 de novembro de 1831, foi extinto o posto de Comandante Geral das Guardas Municipais Permanentes. Contudo, em 1832, especialmente na data de 05 de junho, as Guardas Municipais passaram a ter em seu Corpo o posto de Major, ano este em que o Major Luiz Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias) foi nomeado Comandante deste órgão na data de 18 de outubro, após ter atuado como subcomandante desta guarda (CARVALHO, 2005).

"Duque de Caxias comandou bravamente a Guarda Municipal durante oito anos, vindo a passar o comando da mesma, ao ser nomeado Coronel, no final de dezembro de 1839, para seguir novas funções públicas" (CARVALHO, 2005, p. 3).

Segundo Carvalho (2005, p. 3), "em 1º de julho de 1842, fora criado o Regulamento Geral nº. 191, das Guardas Municipais Permanentes do Brasil, padronizando atuação, patentes e uniformes".

Com as longas batalhas e revoltas, tanto internas como externas, que surgiam no Brasil Imperial, como a Guerra do Paraguai, onde durante seis longos anos de combate foram dizimados dois terços da população paraguaia e milhares de brasileiros perderam a vida, tendo sido o conflito mais sangrento da América do Sul (morreram mais de 650.000 pessoas), defenderam bravamente as nossas fronteiras, na sua maioria Guardas Municipais Permanentes e Voluntários, que juntos somavam-se aos Batalhões de Infantaria da Guarda Nacional (CARVALHO, 2005, p. 3).

Já em 1854, com a emancipação política do Paraná, a guarda municipal de Curitiba veio a somar uma nova força pública que acabara de ser criada através da lei nº. 07, de 1854. A partir deste ano e até o fim do primeiro ano de guerra, a população do Paraná já contava com cerca de 88.000 habitantes, mas os que contribuíram para a guerra somavam 1.239 soldados, distribuídos entre 517

voluntários da pátria, 416 guardas nacionais, 221 soldados de linha e 85 recrutas, o que correspondia a 1,42% da sua população (O Paraná na História Militar do Brasil - XXIII - p. 224 *apud* CARVALHO, 2005, p. 4).

Utilizando a Cidade de Curitiba como exemplo, Carvalho (2005) relata que no ano de 1895, após a Proclamação da República e apesar da mudança de governo, as guardas municipais continuavam em pleno exercício em sua área de competência, ou seja, atuando nessa municipalidade. Analisando sua competência, na época, verifica-se que a guarda tinha como função verificar se os comerciantes estavam pagando os impostos, sua correção trimestral e ainda a aplicação de multas aos infratores (CARVALHO, 2005, p. 4).

No entanto, em 17 de junho de 1911, buscando ampliar a segurança de Curitiba, através do Decreto Estadual n°. 262, "foi criada a Guarda Civil do Paraná, órgão civil incumbido de auxiliar na manutenção da ordem e segurança pública" (CARVALHO, 2005, p. 4).

Já em São Paulo, ano de 1926, o Governador Carlos de Campos, por falta de segurança na cidade, resolveu criar a Guarda Civil com base na Lei n°. 2.142, em 22, de outubro de 1926. Esta guarda era uniformizada e hierarquizada, mas civil, para o patrulhamento das ruas e orientações ao público em geral (MORAES, B. 1999).

Entretanto, passando a analisar a situação da guarda municipal após os anos 30, principalmente no Estado Novo, verifica-se que os Estados e Municípios estavam perdendo suas forças para o poder central, portanto, não havia mais uma autonomia destes entes. Assim, a guarda somente era útil como instrumento do governo para a contenção popular, mas, perdiam sua posição frente às forças armadas. Os poderes centrais, tentando evitar rebeliões tanto civis como militares, foram retirando gradativamente sua autonomia e acabou se tornando um órgão inútil e muito oneroso (CARVALHO, 2005, p. 5).

Atualmente já existem mais de 982 municípios com guardas, segundo dados do IBGE levantados em 2002, e algumas Guardas Municipais que se tornaram referenciais positivos em áreas de atividade como recrutamento, formação, treinamento, organização administrativa e operacional e investimentos tecnológicos para muitas outras instituições de Segurança Pública, podendo citar, entre elas, as

Guardas Municipais de Diadema, São Paulo, Rio de Janeiro, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, Foz do Iguaçu e Curitiba.

Em relação à Curitiba, segundo Carvalho (2005), os serviços desempenhados pela guarda municipal - serviços públicos de Guarda Civil e Inspetoria de Tráfego do Município de Curitiba - foram transferidos para o Estado do Paraná através da lei Estadual nº. 73, de 14, de dezembro de 1936, sendo também transferidos todo o seu efetivo operacional.

Após o término da 2ª Guerra Mundial e com a promulgação da Constituição de 1946, surgiram as *"polícias militares, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados"*, sendo consideradas, até nos dias de hoje, como forças auxiliares e reservas do Exército (CARVALHO, 2005, p. 6).

"Desse modo, com a publicação do Decreto-Lei nº. 544, de 17 de dezembro de 1946, a Força Policial do Estado do Paraná passou a denominar-se Polícia Militar do Estado do Paraná" (CARVALHO, 2005, p. 6).

No entanto, devido a sua grande ajuda na preservação da ordem pública, a maioria das capitais brasileiras, apesar de existir a polícia militar na época, começou a criar unidades da Guarda Civil. Contudo, apesar de já existentes em 16 Estados, de seu grande apoio no combate à criminalidade e com total desprezo pela segurança da coletividade, tais unidades acabaram sendo extintas pelo Decreto-lei nº. 1072, de 30, de dezembro de 1969. Essa lei, considerada uma verdadeira intervenção federal nos Estados, foi assinada pelo General-Presidente Garrastazu Medici, tendo como Chefe da Casa Militar o General-de-Brigada João Baptista Figueiredo, ex-Comandante da Força Pública do Estado de São Paulo (MORAES, B.1999, p. 123).

Desencadeado pelo Golpe Militar, por meio dos Decretos-Lei Federais 667, de 2 julho de 1969 e 1070, de 30 de dezembro de 1969, os municípios tornaram-se impossibilitados de exercer a segurança pública. Contudo, mesmo com todas essas mudanças políticas, alguns mantiveram as suas Guardas Municipais, umas restritas à banda municipal, outras à vigilância interna dos próprios. Entretanto em algumas cidades apenas mudaram o nome das suas instituições para Guarda Civil Metropolitana, mantendo-as até os dias de hoje (CARVALHO, 2005, p. 6).

No Estado do Paraná, a guarda civil, criada em 1937, passou a estar diretamente subordinada à polícia militar do Estado a partir de 1969. No entanto, um ano depois, ou seja, em 17 de julho de 1970, foi declaradamente extinta.

Concluindo a parte histórica, verifica-se que em alguns Estados Brasileiros, existiam somente a Guarda Civil, já em outros Estados, atuavam juntamente a guarda civil e a guarda municipal. Um exemplo é o Estado do Paraná, que possuía na cidade de Curitiba sua guarda municipal e em 17 de junho de 1911, pelo Decreto Estadual nº. 262 foi criada a Guarda Civil do Paraná.

Atualmente, vários municípios possuem suas guardas municipais tendo como base expressa previsão Constitucional em seu art. 144 § 8º, ou melhor, dizendo:

Assim, quase 20 anos depois de extintas as Guardas Cíveis, e com a militarização de seus integrantes, chegou-se à redemocratização do Brasil, e os Constituintes de 1988, então, fizeram incluir, no capítulo "Da Segurança Pública" (art. 144. da Lei Maior), o parágrafo 8º, dizendo: "Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (MORAES, B. 1999, p. 32).

A Constituição Federal de 1988 confere às guardas municipais a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, mas busca-se descobrir se é juridicamente permitido à guarda municipal exercer o policiamento ostensivo aos moldes que as polícias civil e militar executam.

No entanto, várias Propostas de Emenda Constitucional foram editadas e outras em tramitação, dentre elas a PEC 534/2002 que pretende acrescentar as palavras "Populações" e "Logradouros Públicos Municípios" no Art. 144, § 8º, da Constituição Federal, para que as Guardas Municipais sejam, de direito, reconhecidas como instituição pertencente ao sistema de Segurança Pública e, portanto, detentoras também do poder da polícia. Esta Proposta de Emenda Constitucional, de autoria do Senador Romeu Tuma, foi apresentada em 26 de outubro de 2005 pelo seu relator, Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá, tendo sido aprovada no mesmo dia, todavia, encontra-se aguradando votação.

Com a presente proposta, as Guardas Municipais poderão se apresentar como um novo modelo que se insere no contexto da Segurança Pública, tornando-se de fato e de direito, uma instituição com poder da polícia. Porém, todo o cuidado deve

ser levado em consideração para não repetirem métodos tradicionais. A sociedade e as instituições precisam estar coesas na definição de um novo modelo dentro do sistema Segurança Pública, e todo o esforço conjugado deve ser envidado para a criação de uma instituição voltada essencialmente para a prevenção e a cidadania.

Atualmente encontra-se em tramitação a PEC 00025/2007 de autoria do Senador Marconi Perillo, dando nova redação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal, apenas aguarda designação de relator.

Na análise de Silva (2005a), os municípios não ficaram com nenhuma responsabilidade pela segurança pública, somente como órgãos de apoio ao Estado, não podendo assim, criar nenhum órgão policial de segurança e muito menos de polícia judiciária.

Já, para o doutrinador e professor da Unicamp, Eliézer Rizzo de Oliveira:

Mantidas pelos municípios, as Guardas Municipais devem participar da Segurança Pública em todos os seus campos constitutivos. Diante do aumento da criminalidade e do número de pessoas feridas e mortas em consequência da guerra social em curso, movida com o pano de fundo do narcotráfico e do crime organizado, todos os organismos do Estado devem, de um modo ou de outro, participar do combate à violência e à delinquência (RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer *apud* CARVALHO, 2005, p. 172).

Bismael Moraes (1999) defende que as normas constitucionais não proíbem os municípios de exercer, por meios próprios, a segurança pública local, pois, se for de interesse dos munícipes, será legítima a atuação das guardas municipais. Utiliza para fundamentar sua posição o *caput* do art. 144, da Constituição Federal, que atribui à "Segurança Pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos".

Esclarece, também, que cada ente da Federação possui competência própria e que o município poderá constituir essas guardas para atuar na segurança:

Além do mais, o Brasil não é mais uma ditadura, como bem estabelece o artigo 1º da sua constituição: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito". E toda interpretação que se fizer do texto constitucional, no Estado de Direito, deve ser no interesse da coletividade, e não *no* interesse desta ou daquela corporação. Por isso, cada pessoa política - União, Estado, Município, Distrito Federal - tem competências próprias, sem

subordinação hierárquica entre si, pois, se tal acontecesse, poderia ocorrer intervenção de uma sobre a outra, fazendo letra morta da Constituição (MORAES, B. 1999, p. 45).

Entretanto, para Cretella Júnior (1993) quem tem titularidade para prover a segurança é o Estado. Cabe a ele, então, proporcionar ao homem segurança como necessidade de caráter geral.

No entanto, para Carvalho (2005, p. 61), "a Guarda Municipal é um dos poucos órgãos, senão o único, de prestação de serviço público municipal, que está inserida na Constituição Federal, tamanha a sua importância frente à segurança pública local".

No entendimento de Gasparini (1993), o Estado exerce suas atividades pelo princípio da impessoalidade ou da isenção, especialmente as atividades de polícia de ordem pública, no entanto, para este autor:

No Brasil, a esmagadora maioria dos municípios são pequenas comunidades, onde os laços de convivência muito próximos tendem a inibir o princípio da impessoalidade no exercício da atividade policial, a qual, da mesma forma que a judicante, está quase sempre voltada para as situações conflitivas. Assim, para a aplicação correta da lei é melhor que os órgãos públicos, policiais no caso, que deva atuar, pertença a outra esfera do Poder, livre das injunções locais (GASPARINI, 1993, p. 58).

Gasparini (1993) cita como exemplo os problemas de uso político-partidário da polícia municipal enfrentado pelos Estados Unidos e que vêm tentando criar as polícias estaduais para contornar o problema. Ocorre que, devido um acordo entre poderosos locais, as leis deixam de ser aplicadas.

"Ora, isso representa uma afronta à federação, e mais grave, elide o Estado democrático de direito". Neste caso, verifica-se o controle político da polícia e evitando que a guarda municipal atue na área de polícia preventiva ou que tenha poder de polícia, estará evitando que isso possa ocorrer. Sendo a polícia de competência dos Estados, os poderosos locais terão muito mais dificuldade para influenciar na aplicação do ordenamento jurídico (GASPARINI, 1993, p. 58-59).

Contrariando o pensamento de autor supracitado, Bismael Moraes (1995) defende a atuação da guarda alegando que ela tem um preparo específico para tratar com o povo, além de não estar impedida pela Constituição Federal. Em caráter

excepcional, defende que pode ser utilizada como polícia preventiva local colaborando para a segurança dos munícipes.

"A polícia, como todos sabem, é um órgão público de prestação de serviço. Tanto pode ser federal, estadual ou municipal. O que não pode haver é a polícia particular [...]" (MORAES B. 1995).

Para Araújo e Nunes Júnior (2004), alguns municípios estão promovendo uma verdadeira subversão do comando constitucional ao criarem guardas com a finalidade única de policiamento ostensivo. Para que ela exerça a função policial é necessário uma lei estadual ou um convênio com a polícia militar para que tenha essa entidade à competência administrativa para o exercício da atividade policial.

Se não houver este convênio ou uma lei estadual que autorize, verifica-se uma verdadeira usurpação da função policial:

Porém, fora dessas hipóteses, parece existir usurpação da competência constitucional da polícia militar na criação de guardas municipais voltadas quase exclusivamente para o policiamento ostensivo, relegando a tarefa que lhes foi deferida pela Constituição: a guarda e o zelo dos próprios Municípios (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2004, p. 391).

Segundo os doutrinadores Motta Filho e Douglas (2001), ela se destina à atividade de polícia administrativa - este autor classifica a polícia em administrativa, polícia de segurança e polícia judiciária - não podendo haver desvio de sua função para polícia de segurança ou judiciária.

Relacionado com a proibição, Cretella Júnior cita o seguinte acórdão do Tribunal de São Paulo:

A segunda Câmara do Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgando a Apelação Criminal nº, 96.007-3/0, da Comarca de Araras, prolatou oportuno Acórdão, referente à matéria que estamos comentando, ressaltando que "guarda municipal é guarda de patrimônio público municipal e que não está investida de funções de natureza policial, não lhe cabendo arvorar-se em agente policial e dar busca pessoal em quem quer que seja e sem razão plausível, pelo que o manifesto abuso dos guardas leva a que se rejeitem os informes prestados" (relator Dês. Weiss Andrade) (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p. 45).

Questão interessante é a colocação de Bismael Moraes (1995) sobre os bens públicos para justificar a atuação das Guardas:

Note-se, ainda, que a definição de bens públicos (pois o § 8º atribui às Guardas Civis "a proteção de bens, serviços e instalações" do Município) encontra-se nos arts. 65 e 66 do CC brasileiro, que os dividem como "bens de uso comum do povo" (mares, rios, estradas, ruas e praças), "de uso especial" (edifícios, terrenos, serviços, estabelecimentos) e "bens dominicais" (patrimônio real ou de direito pessoal das entidades estatais).

Com base no exposto, defende-se que a destinatária do serviço público é a comunidade e que as ruas, praças, estradas, edifícios e estabelecimentos do Município podem ser objeto de proteção pelas Guardas Municipais, pois elas não podem se omitir de realizar um ato de polícia preventiva e evitar o delito em defesa da sociedade, alegando que é tarefa da polícia ostensiva (MORAES, B. 1995).

De acordo com Rizzo de Oliveira, (*apud* Carvalho, 2005, p. 172) independentemente de onde vivem ou de qual seja sua classe social...a segurança é um direito reconhecido constitucionalmente, além de constar no rol dos Direitos Humanos da ONU. É considerado um **bem público** de responsabilidade dos governantes, ou seja, dos municípios em primeiro lugar, devendo ambos elaborar políticas públicas que atenda às necessidades. "Isto é, política com objetivos, doutrina (incluindo o respeito democrático à cidadania e aos direitos humanos), meios materiais, estrutura, recursos humanos e financeiros" (grifo nosso).

Utilizando também o conceito de bens, Carvalho (2005) justifica que, ao analisar o parágrafo 8º, do art. 144 da Constituição Federal que autoriza a criação das guardas destinadas à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, deve-se fazer uma interpretação sistemática, pois, segundo a classificação do Código Civil, a vida e o corpo das pessoas estão abrangidos dentro do conceito de bens.

Leib Soibelman, em sua Enciclopédia do Advogado, nos dá um conceito de que seria bem:

Bem é um conceito muito mais amplo que o de coisa. Bem é todo valor representativo para a vida humana, de ordem material ou imaterial. Nem tudo que no mundo material é coisa adquire a mesma categoria no mundo jurídico, como acontece, por exemplo, com o

corpo do homem vivo, considerado elemento essencial da personalidade e sujeito de direito, já que não é possível separar na pessoa viva o corpo da personalidade. Os direitos também não são coisas embora frequentemente sejam mencionados como "coisas incorpóreas". Juridicamente não existem coisas imateriais. Se desta natureza, o mais admitido hoje é falar em bens incorpóreos. A palavra coisa refere-se sempre aos bens materiais, corpóreos tangíveis, sensíveis. Coisa é o que não sendo pessoa pode ser tocado, ou pelo menos sentido como as energias. Todo o valor que representa um bem para uma sociedade, e cujs distribuição, segundo os padrões nela vigentes pode provocar injusta competição, torna-se objeto do direito (grifo do autor) (LEIB SOIBELMAN apud CARVALHO, 2005, p. 6,1-62).

No que se refere a serviços, o poder público municipal deve e pode atuar em diversas áreas, sendo quase impossível enumerar todas, mas para garantir segurança a essas atribuições se torna indispensável a participação da guarda municipal através de um policiamento ostensivo/preventivo (CARVALHO, 2005).

"Sobre **instalações**, cabe lembrar que este item sim trata do aspecto patrimonial, pois se refere às edificações pertencentes ou sob a guarda do poder público municipal" (grifo do Autor) (CARVALHO, 2005, p. 62).

Outro fundamento para Carvalho (2005) seria a lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 que criou o Fundo Nacional de Segurança Pública para dar apoio a projetos de órgãos que são responsáveis pela segurança pública, e nesse caso foram citados os municípios que possuam guardas municipais, reconhecendo indiretamente que as guardas têm responsabilidade pela segurança. Assim dispõe seu art. 1º:

*Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, com o objetivo de **apoiar projetos de responsabilidade** dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, **na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.** (CARVALHO, 2005, p. 80, grifo do autor)*

Verifica-se que nos incisos e parágrafos, do art. 4º, também há um incentivo à participação das guardas na área de segurança, pois, assim, descreve:

*Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública, **destinados, dentre outros, a:** (grifei)
I-reequipamento das polícias estaduais;*

II treinamento e qualificação de polícias civis e militares e de guardas municipais;(grifei)

III- sistemas de informações e estatísticas policiais;(grifei)

IV- programas de polícia comunitária; e (grifei)

V - polícia técnica e científica.

§ 1º Os projetos serão examinados e aprovados pelo Conselho Gestor. § 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor **priorizará, dentre outros aspectos, o ente federado ou Município que se comprometer com os seguintes resultados:** (grifei)

I- redução do índice de criminalidade; (grifei)

II - aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão;

III- desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e

IV- aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo preestabelecido, (grifei)

§ 3º Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o **Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior,** (grifei)

§ 4º Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos {(grifo do Autor) (CARVALHO, 2005, p. 81-82).

Quando a Lei 10.201, que criou esse fundo, diz que apoiará projetos de segurança, incluindo a guarda municipal em seus artigos, fácil é identificar que essas guardas irão ajudar os órgãos policiais a combater a criminalidade, executando uma atividade típica de polícia preventiva ou ostensiva. Além do mais, um dos critérios para os Municípios receberem os recursos desse fundo é o cumprimento de algumas metas, ou seja, terá que haver um treinamento mais específico para os guardas e os municípios terão que se comprometer a reduzir a criminalidade.

No entanto, se os municípios receberem recursos desse fundo para destinarem à segurança pública, de acordo com o art. 5º, terão que prestar informações sobre o cumprimento de suas obrigações assumidas, ou seja, sobre o treinamento dos guardas, controle e seus resultados.

No capítulo anterior foi feita referência ao Plano Nacional de Segurança. Dentre os principais compromissos assumidos pelos municípios no que se refere à sua competência na área de segurança e que se relaciona à atividade da guarda municipal é:

[...]

Compromisso N°7

Redução da Violência Urbana

"A violência aumentou. Isto é um fato incontestável e que assusta toda a sociedade. O cidadão brasileiro tem sido, nos últimos tempos, exposto a muitas formas de violência: crimes, assaltos, lesões e inúmeras outras violações. Na maioria das vezes, essas práticas têm levado, prematuramente, milhares de vidas humanas, atingindo patamares inaceitáveis".

Não é sem razão que o crime se situa entre as mais importantes preocupações do cidadão brasileiro.

*Sua presença cada vez mais evidente no cotidiano de nossa sociedade exige do Poder Público um esforço coletivo no sentido de se estabelecer, de uma vez por todas, limites a esta situação, e combater as ações criminosas. É uma responsabilidade da qual os **Órgãos Públicos de todas as esferas e níveis de poder não podem se furtar.**" (Grifei)*

*"As ações propostas congregam estados e **municípios**, e **especialmente grandes centros urbanos** que apresentam altas taxas de criminalidade, em torno de estratégias que levem a reduzir, de forma drástica, as taxas de assaltos, homicídios e outras graves violações à pessoa." (Grifei).*

[...]

>Ação 51 -Intensificação do Policiamento

Integrado

*"Apoiar, inclusive financeiramente, estados que implantarem programas de policiamento integrados entre a Polícia Civil e Militar, prioritariamente para a Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Salvador, Belém, Recife, Brasília e entorno, além de estimular a **participação dos poderes públicos municipais** nas atividades das polícias estaduais". (Grifei)*

[...]

>Ação 56 -Guardas Municipais

"Apoiar e incentivar a criação de Guardas Municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo [^].atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito." (grifei e sublinhei).

[...]

>Ação 93 -Criação do Fundo Nacional de

**Segurança
Pública**

"Criar, no âmbito do Governo Federal, um Fundo Nacional de Segurança Pública destinado a **apoiar financeiramente** o reaparelhamento, reestruturação e qualificação das polícias estaduais e as ações previstas neste Plano, **especialmente aquelas voltadas para a implantação de polícias comunitárias**, seu intercâmbio nacional e internacional com polícias e líderes comunitários, delegacias especializadas, sistemas de produção e coleta de dados, núcleos de combate à impunidade, investigações de homicídios, chacinas, missões especiais de patrulhamento integrado e estratégias comunitárias." (Grifei)

[...]

>**Ação 94** -Apoio à Capacitação das Polícias
Estaduais e

Incentivo às Polícias Comunitárias

"Apoiar e padronizar a capacitação das polícias estaduais, particularmente na gestão de segurança pública, mediação de conflitos, operações que envolvam o policiamento de manifestações de massa e investigação policial e, especialmente, na implantação de polícias comunitárias, além de promover a integração entre as academias de polícia civil e militar."

[...]

>**Ação 97** -Ouvidorias de Polícia e
Mecanismos de
Controle Externos

"Apoiar a criação e a **instalação de Ouvidorias de Polícia, em todas as instâncias**, e outros mecanismos civis que possam ajudar no controle das atividades da polícia, inclusive pelo Ministério Público." (Grifei)

[...]

>**Ação 99** -Núcleo Especial de Combate à
Impunidade

"Coordenar os esforços do Poder Executivo Federal para a repressão ao crime organizado, via articulação com os Poderes Legislativo e Judiciário, além de estimular a criação de **núcleos estaduais e municipais de combate à impunidade.**" (Grifei) (CARVALHO, 2005, p. 36-37, 41-42).

Com base no plano apresentado e segundo o entendimento de Carvalho (2005) é possível chegar às seguintes conclusões:

Que os Municípios se comprometeram a combater, tanto preventivamente quanto repressivamente, a criminalidade, auxiliando, assim, o governo federal e principalmente o estadual a garantir a todos o direito fundamental à segurança;

- Mesmo tendo autores que defendam que os Municípios não têm

competência para atuar na área de segurança pública, esse plano deixa claro que todos os órgãos públicos são responsáveis em garantir o direito em questão e ninguém pode se negar a assumir tal responsabilidade;

- Com a criação de núcleos municipais de combate à criminalidade, os Municípios estarão, cada vez mais, ingressando na área de segurança e por consequência, como o município não possui uma polícia, caberão às guardas municipais auxiliar na execução dessas políticas;

- Com base no compromisso da ação 57, verifica-se claramente que a Secretaria Nacional de Segurança Pública reconhece que a guarda municipal pode atuar na área de segurança pública.

Gasparini (1993) justifica sua impossibilidade alegando que os municípios devem direcionar seus recursos para as atividades sociais básicas de saúde, educação, transporte, moradia e saneamento. Assim, de forma indireta, estará proporcionando maior segurança, e se cumprir com essas prioridades, evitar-se-iam condutas delitivas, que poderiam surgir, por falta de condições primárias e sobrevivência digna.

Em muitos municípios, principalmente em São Paulo, aplicam-se enormes recursos em guardas municipais sem levar em consideração os problemas sociais gravíssimos existentes. Os motivos são os reclamos dos comerciantes, que são vítimas diárias de furtos e roubos, praticados pela pessoa que o poder público deixou de atender naquilo que devia (GASPARINI, 1993, p. 56).

Dessa forma sobrepuseram-se à estrutura policial do Estado, afrontando a lei e demonstrando uma visão distorcida do problema, que não pode perdurar. Aos municípios cumprem atacar as causas da criminalidade, não as consequências. Não se pode pensar em solucionar os problemas sociais criando mais e mais polícia. É sabido que os Municípios enfrentam limitações orçamentárias a ponto de não terem recursos suficientes para uma melhor qualidade de equipamentos urbanos capazes de contribuir para uma melhor qualidade de vida e bem-estar da população. Assim, reafirmamos que não nos parece conveniente, nem lógico, carrear parcela razoável de seu orçamento para a criação e manutenção de uma estrutura policial, de alto custo, concorrendo com o Estado e a União (GASPARINI, 1993, p. 53).

O que o Município poderia fazer, em possuindo recursos, seria atender de forma satisfatória suas obrigações sociais, colaborando, assim, com o Estado,

realizando convênios, proporcionando instalações, viaturas, equipamentos ou outro meio capaz de auxiliar na segurança pública, criando, por fim, um órgão policial permanente (GASPARINI, 1993).

Outro motivo para Gasparini (1993) seria o fato de que os crimes têm a tendência a ultrapassar as fronteiras dos municípios, passando a serem intermunicipais, interestaduais ou até mesmo internacionais.

Sendo assim, a competência dos órgãos policiais não pode ficar restrita às fronteiras dos municípios. Outra proposta fora da realidade que estão defendendo, de acordo com o exposto acima, seria a municipalização das polícias, indo de contramão a essa realidade, pois, se caso os criminosos mudem de um município para o outro, a ação da polícia ficaria neutralizada (GASPARINI, 1993).

No entanto, para Bismael Moraes (1995) a atividade policial, desde a sua origem na Grécia, passando pela sua atuação na antiguidade egípcia e pela velha Roma, está intimamente relacionada às cidades, tendo o policiamento municipal como forma direta de participação dos prefeitos e vereadores.

Existem muitos desfavoráveis à tese de que a guarda municipal pode realizar qualquer tipo de policiamento, defendendo que tal responsabilidade seria de uma polícia ou outra. Todavia, "os tipos de ação policial cabem, sim, à Guarda Municipal enquanto coadjuvante que, por vezes, tem grande capacidade de presença e mobilidade no território municipal". Além do mais, os mesmos possuem qualificação para tal desempenho, sendo considerados capazes de realizar serviços relevantes, merecendo, para isto, apoio da comunidade (RIZZO DE OLIVEIRA, *apud* CARVALHO, 2005, p. 172-173).

Para Gasparini (1993), a polícia só será eficaz se estiver distribuída estrategicamente podendo chegar rápido ao ser solicitada, se for bem equipada com viaturas e comunicações ágeis, se bem preparada com pessoal especializado e principalmente se sua competência territorial for ampla.

Contrário a tese de uma polícia municipal, Gasparini (1993) dispõe que os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública não são predominantemente locais, pois, visa coibir a violação da ordem pública, a defender a incolumidade do Estado e dos indivíduos e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a esses valores.

"De fato, a quebra da ordem jurídica e os atentados contra o Estado e os indivíduos são comportamentos que repercutem além dos limites do Município, que transcendem suas fronteiras". Nesse caso, foge da competência municipal e determinam outra ordem de competência (GASPARINI, 1993, p. 61).

Se tais serviços, não são do município, seu exercício por essa unidade da Federação, só pode ser considerado ilegal, sujeitando-se o agente público municipal à responsabilidade penal, civil, e administrativa. Qualquer ação estatal, sem o correspondente calço legal ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é antijurídica, expõe à anulação e pode tornar seu autor responsável disciplinar, civil e criminalmente [...]. Assim, se não há lei a fundar a ação pública, não há competência. Não havendo competência para o agir do município, não se tem como legitimar a atuação de seu "agente policial", mesmo que aquele ou este queira a atribuição (GASPARINI, 1993, P-61).

Segundo Caio Tácito (*apud* Gasparini, 1993, p. 61) a:

Primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício da atribuição do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador.

Se levar em consideração que a prestação dos serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública seja de interesse local, mesmo assim o Município não poderia exercer essa função por força do que estabelece o parágrafo 5º do art. 144 da Constituição Federal, que estabelece essa função como de competência da Polícia Militar (GASPARINI, 1993).

Gasparini (1993) menciona um julgamento do Tribunal de Justiça que está de acordo com seu entendimento:

O mesmo ficou decidido, no julgamento da Apelação Cível número 171.270 (RT 433:184), pelo egrégio Primeiro Tribunal de Alçada Cível de São Paulo. Nesse aresto ficou consignado que: "Assentou assim, o legislador federal, de maneira clara e categórica que, o policiamento armado, ostensivo e fardado, está reservado, *exclusivamente*, sem ressalva alguma, às Polícias Militares" (grifamos). Mantêm-se, assim, nos termos da legislação constitucional, a tradição de não se atribuir ao Município

competências e responsabilidades da polícia militar e civil (GASPARINI, 1993, p. 62).

Em outra apelação de nº. 171.120 (RT 433:184) mesmo Tribunal julgou procedente a ação e declarar a ilegalidade de formação no Município da guarda municipal armada para atuar na área de segurança pública (GASPARINI, 1992).

No entanto, Bismael Moraes (1995) concorda que a polícia militar ficou com a responsabilidade de polícia ostensiva, mas não com a função de polícia preventiva. Para ele, um homem uniformizado numa esquina ou vários deles em uma viatura dá a imagem do que seja ostensivo, pois, todos podem vê-los, mas não caracteriza o policiamento preventivo, pois essa atividade deve ser realizada por alguém com preparo específico para evitar as infrações penais. Portanto, como há uma lacuna sobre quem tem a competência para o policiamento preventivo, por ser de interesse local e não sendo de competência das polícias militares, defende que a guarda municipal pode realizar este tipo de atividade.

O parágrafo 8º do art. 144 da nossa constituição federal exige lei para estabelecer quais as atividades que serão competências das guardas municipais, mas, Bismael Moraes (1995) faz uma crítica justificando que essa lei pode ser complementar federal e que não pode ser imposta de cima para baixo sem discussão e o aval das autoridades municipais, em prejuízo da coletividade local.

Carvalho (2005) concorda com Bismael no sentido de que a constituição exige lei federal, editada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente.

No entanto, para Gasparini (1992) a Constituição não autoriza a lei municipal a ampliar a competência da guarda municipal, como muitos pensam, devendo se restringir a proteção dos bens, serviços e instalações do município. A lei federal a ser editada deverá estabelecer sobre sua constituição e desempenho de suas atribuições. Mas enquanto não surge, o Município cuidará da criação e organização da guarda e como irá desempenhar suas funções de acordo com os preceitos estabelecidos em nossa Constituição.

Outra crítica que Bismael Moraes (1995) faz é com relação à forma equivocada do uso dos termos "Poder de Polícia" e poder "da Polícia". Segundo este autor, muitos, por ignorância, tem alegado que às Guardas Municipais não têm poder de polícia, sendo exclusiva das Polícias Militares.

Não pode haver confusão, se o interesse for apenas da verdade: Poder de Polícia (ou *police power* dos norte-americanos) é, em síntese, uma faculdade da Administração Pública para manter o equilíbrio social, visando ao bem coletivo e à manutenção do próprio Estado. Polícia, aqui, tem um sentido genérico. Todos devem saber que não existe em parte alguma, um poder “da Polícia”; há sim, o poder de polícia, também exercido pela Polícia, este importante órgão público, em matéria que lhe seja própria (MORAES, B. 1995, p. 414).

A polícia, quando exerce o seu poder de polícia, o faz em nome da Administração Pública, o qual é a única detentora de tal poder. Este poder, condicionando e restringindo direitos individuais, justifica-se pela necessidade do interesse local e em benefício da coletividade. Por consequências, como as guardas municipais são órgãos públicos, elas exercem o poder de polícia na área de sua atuação que não lhe sejam atribuídas ou vedadas por lei (MORAES, B. 1995, p. 414).

Bismael Moraes (2004), complementando suas idéias sobre o reconhecimento do poder de polícia das Guardas Municipais, faz referência a Moreira Neto, que ao tratar de prevenção na segurança interna, nos dá como exemplo as Guardas Municipais, as guardas judiciárias, as guardas legislativas, dentre outras organizações que se destinam precipuamente a funções de vigilância setorial ou local (MOREIRA NETO *apud* MORAES, B. 2004, p. 444).

Por sua vez, Diógenes Gasparini (Direito administrativo. 8º. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 123-124) explica que o poder de polícia se exerce, em sentido estrito, nas “atribuições de polícia administrativa, impedindo ou paralisando atividades anti-sociais; por isso, pode-se diferenciar a polícia judiciária (que se rege por normas processuais penais) da polícia administrativa, que exercita o poder de polícia e rege-se por normas administrativas, estas podendo ser federais, estaduais ou municipais, de acordo com a área de atribuição pública e a competência legal” (GASPARINI *apud* MORAES, B. 2004, p. 444).

Para Meirelles *apud* Bismael Moraes (2004) o que fundamenta o poder de polícia é o interesse social, acrescenta que, onde houver interesse da coletividade

ou do próprio Estado, haverá um poder de polícia administrativa para proteger esses interesses.

Diante do exposto acima, verifica-se que há uma grande falta de conhecimento por parte dos políticos, legisladores e de muitos doutores que defendem que o Município não tem poder de polícia e até propõem projetos de lei propondo tal poder, como se os Municípios, uma pessoa de direito público, não fossem detentores desse poder. Esse poder é característico de todos os entes de direito público, ou seja, da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal (MORAES, B. 2004, p. 31).

Assim, a Constituição deve ser interpretada em benefício da coletividade e não do interesse corporativo. Segundo o art. 144, parágrafo 8º, os municípios podem criar suas guardas por serem consideradas polícias do Município. No entanto, tem havido uma enorme pressão por parte dos órgãos policiais dos Estados contra as guardas municipais tentando impedir sua atuação (MORAES, B. 2004, p. 56).

Claro está que, nesse instante, identificado pelo uniforme, esse guarda municipal exerce o poder de polícia, que, no caso, é o poder da Administração pública Municipal. Qualquer irregularidade contra o bem público ou infração penal aí praticado, o guarda municipal é o agente do Poder Público a quem o munícipe deve recorrer, para as providências legais: o agente levará o fato a conhecimento da autoridade policial (que não poderá se negar) a registrar a ocorrência ou a autuar em flagrante o eventual infrator penal sob a alegação de que o referido guarda municipal não tem poder de polícia; exceto se essa autoridade policial tiver feito um deficiente Curso de direito (MORAES, B. 2004, p. 446).

Muitos municípios conferem poderes para as Guardas Municipais, no momento de sua criação por lei municipal, para atuarem junto à segurança pública, utilizando como fundamento a sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local. O fundamento seria o art 30, inciso I da Constituição Federal, no qual, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local.

Antes da nova redação desse artigo, ou seja, antes da Constituição de 1988, tínhamos a expressão "peculiar interesse". No entanto, o constituinte de 1988 preferiu a expressão "interesse local", mas, não havendo alteração em seu conteúdo (GASPARINI, 1992).

"A novidade ocorreu tão-só na locução. Sendo assim, o 'interesse local' não é outra coisa senão aquele que prepondera, que sobressai quando confrontado com o do Estado-Membro ou com o da União" (GASPARINI, 1992, p. 229).

Portanto, o Município não pode criar a Guarda Municipal com fundamento no inciso I do art. 30 da Constituição Federal, pois, os serviços de polícia ostensiva e os de preservação da ordem pública não são considerados de interesse local (GASPARINI, 1992).

Outro inciso que procura reforçar esse entendimento é o V, do art. 30 da Constituição Federal que permite ao Município a criação, a organização e execução, direta ou indiretamente, de serviços públicos de interesse local (GASPARINI, 1992, p. 221).

Os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, à toda força, não são predominantemente locais, dado destinarem-se a coibir a violação da ordem pública, a defender a incolumidade do Estado e dos indivíduos e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a esses valores (GASPARINI, 1992, p. 231).

Os atentados contra os indivíduos e até mesmo contra o Estado, a quebra da ordem pública são situações que vão além dos limites dos Municípios e que acabam ultrapassando suas fronteiras (GASPARINI, 1992, p. 232).

Desse modo pensa o douto Procurador do Estado de São Paulo, Prof. Clóvis Benzos, conforme parecer, cuja conclusão é ainda atual, ao afirmar "...mas também pelo fato relevante de que a questão relativa à ordem pública diz respeito ao interesse nacional, não se configurando *ipso facto* em mero interesse peculiar do Município" (GASPARINI, 1992, p. 235).

Portanto, com base no art. 144, § 6º da Constituição Federal "o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da polícia militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios" (TOSHIO MUKAI apt/d GASPARINI, 1992, p. 240).

Levando em consideração o Plano Nacional de Segurança Pública e o Sistema Único de Segurança Pública, recém implantada, Carvalho (2005) defende que houve um reconhecimento para que a guarda municipal possa atuar na área

de segurança. Justifica esta posição pelo fato de que o SUSP foi criado para que as polícias federal, estadual e municipal possam se inter-relacionar no campo da segurança. Assim, a única polícia que possa existir em âmbito municipal será a guarda Municipal.

Não deve ser esquecido que os Estados e Municípios estão recebendo verbas para investir em segurança, pois um dos objetivos do Novo Sistema de Segurança é a prevenção e repressão ao crime, na reestruturação e reaparelhamento das polícias estaduais e guardas municipais (CARVALHO, 2005).

Também, há um reconhecimento de que os gabinetes de gestão integrada (GGIs) foram criados para auxiliar na integração de ações das secretarias estaduais de segurança, da polícia federal, polícia civil, polícia militar e guardas municipais, cujas ações são voltadas ao combate do crime organizado. Conclui-se que as guardas estão incumbidas de ajudar outros órgãos no combate ao crime organizado (CARVALHO, 2005, p. 214).

Com novas diretrizes e criação de planos de segurança pública, observa-se que está se tentando fazer uma reestruturação nessa área, principalmente tendo como objetivo responder aos apelos dos cidadãos que clamam por segurança. Sendo assim:

A segurança pública está em processo de mudança no Brasil. A população, isto é, a cidadania não se conforma com a falta de segurança e, quando pode, busca no âmbito privado o que não lhe é garantido pelos governos. Daí a proliferação da indústria da segurança. De outro lado, a área política está tomando iniciativas que promovem mudanças nos papéis policiais tradicionais. Tramita no Legislativo em Brasília um número elevado de projetos que reconhecem o papel policial das Guardas Municipais. Falta consenso sobre isto, mas juristas de renome advogam uma interpretação constitucional favorável ao papel mais ativo das Guardas Municipais. Pois a expressão "destinadas à proteção de seus (dos municípios) bens, serviços e instalações" (do artigo 144, § 8º da Constituição Federal) não conflitaria com as funções constitucionais da Polícia Militar e da Polícia Civil. A questão seria muito mais de integração e coordenação com estas polícias do que da exclusão da Guarda Municipal do âmbito da segurança pública, que é o título do capítulo no qual se inscreve o referido artigo (RÍZZO DE OLIVEIRA, Eliézer apud CARVALHO, 2005, p. 173).

Analisando o *caput* do art. 144 da Constituição Federal que, ao se referir que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, chega-

se a conclusão que a segurança deve ser discutida e assumida como responsabilidade de todos. O art. 5º da nossa Carta garante a todos o direito à segurança e que todos têm responsabilidade. Entretanto, isto não quer dizer que todos são competentes, ou que possam exercer a função policial. Essas atividades são reservadas aos órgãos federais e estaduais, conforme o art. 144 e seus incisos. Pelo exposto, chega-se a conclusão que é constitucionalmente vedado ao Município a criação de órgão policial de segurança para desempenhar a função de polícia ostensiva - preventiva, quer de polícia judiciária - repressiva (GASPARINI, 1993).

Portanto, Gasparini (1992) chega à conclusão que o Município não tem nenhuma competência legislativa em matéria que não sejam de interesse local, tais como transporte coletivo intermunicipal, correios e telefonia, mesmo se estes serviços sejam realizados dentro do Município. Pelo mesmo motivo, não pode legislar ou mesmo prestar os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

4.1 ATUAÇÃO E COMPETÊNCIA DA GUARDA MUNICIPAL NA LEI DE CRIAÇÃO

A Segurança Pública, no âmbito municipal, precisa revestir-se de ações com caráter interdisciplinar. Para que essas ações interdisciplinares de Segurança Pública de competência dos municípios sejam eficazes e alcancem o conjunto da população, é fundamental que elas sejam integradas e coordenadas, dentro do sistema de proteção social, de conformidade com a Constituição Federal de 1988, que trouxe um novo elemento para dentro do sistema de proteção social, o Município, que envolve todos os poderes e órgãos do Estado, numa política única, destinada à proteção das pessoas.

Quando o Município conta com uma Guarda Civil Municipal, que tem vocação natural para ações preventivas e comunitárias, é essencial combinar essas ações sociais e urbanas. Dificilmente se consegue a combinação sem que o Município tenha um órgão gestor de primeiro escalão da política municipal de Segurança Urbana, com atribuições de coordenação e articulação de ações preventivas, visando à diminuição da violência e da criminalidade.

Alguns Municípios entenderam que apesar de não estarem inseridos formalmente no sistema de segurança pública brasileiro, que é centralizado nos Estados Federados, o governo local é sistematicamente cobrado a dar respostas ao agravamento da insegurança vivida pelos cidadãos e que, principalmente nas regiões metropolitanas ou grandes centros, nas quais os índices de criminalidade são maiores, o Governo Estadual, em razão do sistema de segurança esgotado, não dá conta de coibir o crime com eficiência que a sociedade quer e espera.

Pretende-se aqui analisar a atuação da guarda municipal e verificar como está sendo definida sua competência na lei de criação, face os textos constitucionais, jurisprudenciais e doutrinários.

Denota-se de imediato que as guardas municipais, independentemente de lei ou competência que lhes autorizam, estão exercendo de fato a atividade de polícia ostensiva e preventiva, tendo em vista o aumento da criminalidade e as deficiências do Estado na prestação da segurança pública.

Muitos municípios criam suas guardas municipais e no campo que define suas atribuições dispõem que sua função será executar o policiamento ostensivo ou preventivo não cabendo assim aos agentes da guarda questionarem se poderão

exercer a atividade de polícia. Como exemplo, tem-se o decreto nº. 100, de 29 de janeiro de 2003, que definem quais são as atribuições da guarda de Curitiba:

Executar a guarda e vigilância dos prédios próprios municipais e suas imediações, além de outros equipamentos municipais. Executar o policiamento ostensivo, preventivo, uniformizado e armado, exercendo a segurança interna e externa dos próprios municipais (CARVALHO, 2005, p. 149).

A Constituição Federal faculta sua criação para proteger bens, serviços e instalações. Segundo Carvalho (2005) os guardas, no caso de Curitiba, estão distribuídas em vários pontos da cidade, estando presentes em parques, bosques realizando patrulhamento e policiamento motorizado, buscando garantir a segurança dos usuários e turistas.

Denota-se que a Guarda Municipal de Curitiba, dirigida por profissionais técnicos em Segurança Pública, além de estar realizando suas atividade com bastante profissionalismo, pois está servindo de referência para outros municípios, vem contribuindo sobremaneira para o próprio Estado na questão da segurança pública, seja ela através da prevenção ou da aquisição de recursos materiais que facilitam a ação dos policiais-militares, aumentando a credibilidade da própria Polícia Militar e proporcionando uma maior sensação de segurança à comunidade.

Neste caso, verifica-se que estão exercendo duas funções: a proteção do patrimônio municipal e o policiamento preventivo/ostensivo.

Outro exemplo ocorreu no mês de outubro de 1993, em que aprovaram um projeto para instalações de módulos da guarda municipal em bairros da cidade. Esses módulos seriam instalados nos bairros mais perigosos da cidade, tendo como principal objetivo era exercer a atividade de polícia preventiva (CARVALHO, 2005). Esse entendimento é reforçado no lema da Guarda de Curitiba: "SALVAGUARDANDO A VIDA, NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO" (grifo do autor) (CARVALHO, 2005).

Com base nessa frase verifica-se que o objetivo da guarda é a proteção à vida, não correspondendo com sua função destinada pela Constituição que seria a proteção de bens, serviços e instalações dos municípios.

Outro exemplo que a Guarda Municipal está atuando na área de segurança pública é a guarda de Foz de Iguaçu. Assim, seus integrantes executam a

atividade de patrulhamento ostensivo, realizam busca, além atuar na fiscalização no Terminal Rodoviário de Foz, ocasionando diversas reclamações por parte dos usuários.

Atualmente esta Guarda Municipal está dotada de uma boa estrutura, tanto pessoal quanto material, chegando a possuir mais integrantes que a própria Polícia Militar e atuando no município tipicamente como uma força de segurança pública, inclusive conseguindo muito destaque na mídia local pelos resultados alcançados.

O Procurador do Ministério Público Federal em Foz do Iguaçu, não concordando com a atuação da guarda municipal, emitiu uma recomendação ao Prefeito de Foz em 27 de julho de 2005, com o seguinte parecer:

a) Que os órgãos responsáveis para a preservação da ordem pública de acordo com art. 144 são: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros;

b) Que competência das guardas municipais se restringe à proteção de bens, serviços e instalações dos Municípios, segundo o art. 144, § 8º;

c) Segundo o Procurador, a Constituição Federal não atribuiu às guardas municipais o poder de polícia, tanto geral como de segurança pública, para atuar na área de segurança pública, ou seja, atividade de polícia ostensiva ;

d) Há entendimento pacífico que as guardas municipais devem se limitar à proteção dos bens e serviços pertencentes ao município, não podendo atuar na proteção da ordem pública ou na repressão de crimes; A Constituição permite que às guardas municipais atuem como agente de autoridade, nos casos de repressão ao crime, somente em caso de flagrante delito, segundo o art. 301 do Código de Processo Penal;

e) Segundo a Constituição Federal, as guardas municipais, como órgãos da administração pública municipal, só podem atuar segundo o princípio da legalidade com base no art. 37. Diante disso, toda sua atuação deve ser realizada dentro dos limites que a lei autorizar;

f) Assim, verifica-se que a guarda municipal, segundo denúncia realizada pelos munícipes, está exercendo o patrulhamento ostensivo de ruas, realizando fiscalização de pessoas e veículos alegando repressão ao crime de contrabando e descaminho, extrapolando sua competência, cuja atribuição seria da Receita Federal, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal;

g) Neste caso, a guarda está agindo fora da área de sua competência, contrariando a Constituição e Leis, podendo os seus mandantes responder penal, civil e administrativamente;

h) Assim, faz uma recomendação ao Prefeito Municipal para que oriente os servidores da guarda para que não atuem na área de preservação da ordem pública, tendo como parâmetro o parágrafo 8º do art. 144 da Constituição Federal sob pena de responsabilização por ato de improbidade administrativa, além de responder pelo crime de usurpação de função pública federal (ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS MILITARES DE SANTA CATARINA, 2005). Após essa recomendação, no qual não foi atendida, o então promotor público federal Alexandre Porciúncula ingressou com uma Ação Civil Pública objetivando fazer com que cesse a atividade de fiscalização de trânsito, o policiamento ostensivo de trânsito e de ordem pública, além da devolução dos valores oriundos da imposição e multa decorrente da referida atividade de poder de polícia realizada pela guarda municipal de Foz do Iguaçu (A GAZETA DO IGUAÇU, 2006).

A ação foi proposta perante a justiça federal de Foz do Iguaçu com os autos nº. 200670020067591.

Entretanto a juíza federal Luciana da Veiga Oliveira, não analisando o mérito, indeferiu a ação oferecida pelo promotor público federal Alexandre Porciúncula, extinguindo o processo sem julgamento do mérito por considerar que a Justiça Federal não tem competência para julgar causas nas quais não figure interesse da União, mas somente o Município e ente Estadual. Tratando-se, portanto, de incompetência absoluta. A juíza alega que essa ação é de competência do Ministério Público Estadual, faltando, assim, legitimidade de parte, por considerar a parte manifestamente ilegítima, pelo procedimento escolhido pelo promotor não corresponder à natureza da causa, dentre outros fundamentos (A GAZETA DO IGUAÇU, 2006, p. 6).

Verifica-se que esse procedimento realizado pela guarda municipal de Foz é também executado por quase todas as guardas municipais do Brasil, principalmente porque seus comandantes são policiais-militares aposentados que acabam cobrando de seus subordinados que executem a mesma função que as polícias militares, colocando em prática a experiência adquirida nas instituições policiais a que pertenceram.

Chega-se à conclusão que a maioria de seus agentes não têm conhecimento da real função das guardas municipais, na qual trabalham. Mesmo que na sua lei de criação conste uma cópia do parágrafo 8º do art. 144 da Constituição da Federal, os mesmos não sabem dizer qual a limitação de sua atividade.

5. CONCLUSÃO

No primeiro capítulo, chega-se à conclusão que a segurança das pessoas corresponde um direito fundamental reconhecido em nossa Constituição Federal, cabendo ao Estado garantir e proporcionar meios para que ele se realize.

Este direito teve origem nos direitos de segunda geração, denominados direitos sociais, e seu surgimento decorre da necessidade de melhoria das condições de vida, garantindo aos cidadãos o direito de ir, vir e poder percorrer locais públicos com tranquilidade.

Nesse caso o Estado, responsável por garantir esse direito, tem o dever de executar programas, planos ou políticas que visam reestruturar os órgãos existentes ou, se necessário, criar novos órgãos policiais que venham atender a necessidade da população propiciando uma sensação de segurança mais efetiva, não permitindo assim a proliferação de empresas de segurança privada.

Em relação à competência dos órgãos responsáveis pela segurança pública, conclui-se que a Constituição Federal em seu art. 144 e parágrafos, define qual será a área de atuação de cada órgão, não permitindo que um realize atos que seria competência de outro.

Segundo a Doutrina e Jurisprudência, esses vários órgãos responsáveis pela segurança definidos em nossa Constituição, tendo como função a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, são taxativos e não tem dúvida.

Face ao exposto, Municípios e Estados não podem ampliar este rol, ou seja, não há possibilidade de legislação infraconstitucional criar outros órgãos.

O próprio Supremo Tribunal Federal, e alguns tribunais reconheceram a impossibilidade de ampliação do rol que consta em nossa Constituição.

De acordo com os Tribunais, o órgão responsável em exercer os policiamentos armados, ostensivos e fardados, a Polícia Militar, segundo o parágrafo 5º do art. 144 da Constituição Federal.

Também, tendo como base o art. 144, § 6.º da Constituição Federal, os Municípios não podem criar guardas que venham a substituir ou usurpar as atribuições da Polícia Militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Se mesmo assim, os Municípios criarem essa guarda para atuar na área de segurança pública, ela deverá ser declarada ilegal e suas ações poderão ser questionadas judicialmente.

Criadas essas guardas, contrariando o que dispõe o texto Constitucional, faltará para esses agentes competência legal para atuarem, pois, somente a lei definirá quem é competente e como não existe essa lei, deverá ser de acordo com a Lei Maior. Se contrariarem a legislação vigente, os agentes poderão responder por todas as suas ações.

Segundo a Carta Magna, houve uma repartição de competências em matéria de segurança pública entre a União e os Estados, portanto não incluindo nesse rol de competência os Municípios.

É muito fácil chegar à conclusão de que se o legislador quisesse que as guardas municipais exercessem a atividade de manutenção da ordem pública, teria colocado as guardas municipais como responsáveis pela segurança pública nos incisos do art. 144, o que não o fez.

Assim, os Municípios não ficaram com nenhuma responsabilidade pela segurança pública, somente como órgãos de apoio ao Estado quando solicitados, não podendo criar nenhum órgão policial de segurança e muito menos de polícia judiciária.

Se há deficiência na prestação da segurança pública, ou se o Estado não está conseguindo garantir esse direito, isso não justifica a criação ou atribuição de função a quem não possui, ou até mesmo, criar outros órgãos contrariando a Constituição, e sim melhorar a prestação do serviço oferecido à comunidade.

Para que a guarda municipal possa exercer a função policial é necessária uma alteração constitucional, como de fato encontram-se em tramitação junto ao Senado Federal algumas Propostas de Emendas Constitucionais, tal como a PEC 00025/2007, de 28/03/2007 ampliando as funções das guardas municipais e alterando o parágrafo 8º da Constituição Federal, permitindo assim atuarem na área de Segurança Pública.

Ocorre que as prefeituras estão assumindo responsabilidade que não podem cumprir, não se sabe se é por necessidade da comunidade local ou tendo como objetivo receber recursos da União ou ainda para buscar a projeção política uma

vez que é uma das principais necessidades de todos os cidadãos atualmente em todo o território nacional.

Ao invés de procurar reprimir crimes, tarefa árdua e que requer muito preparo técnico e planejamento o que poderia o Município fazer era investir em programas sociais, incentivar esportes, procurando, assim, evitar que o problema de criminalidade possa existir ou aumentar, atuando nos fatores sociais que são determinantes no crescimento da criminalidade.

Não procede a alegação de que a Polícia Militar ficou com a responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo e a guarda municipal poderá executar o patrulhamento preventivo pelo fato de que polícia preventiva e ostensiva tem o mesmo significado diferenciando somente de polícia repressiva.

Tanto atuando como polícia ostensiva ou preventiva estará buscando a preservação da ordem pública, que neste caso não é de sua competência.

Também não justifica atribuir competência à guarda municipal invocando o inciso I do art. 30 justificando que segurança pública é de interesse local, pois, se fosse assim, a Constituição não definiria como responsabilidade do Estado.

Atribue-se essa competência de atuar armada e tendo como missão o policiamento ostensivo na lei de criação da guarda municipal essa lei deve ser considerada inconstitucional, pois é competência da Polícia Militar, como muito bem define a Carta Magna em seu art. 144, a preservação da ordem pública e caso haja violação dessa ordem, verifica-se que há interesse de toda a coletividade, além do Estado em sua repressão e não simplesmente interesse da comunidade local, pois muitas transcendem dos limites dos municípios e requerem medidas urgentes e eficientes, o que não ocorreria por conflitos de competências.

Por derradeiro conclui-se que a questão da Segurança Pública hodiernamente é a principal necessidade de toda a comunidade e que o Estado não está conseguindo proporcionar a sensação de segurança desejada pelo cidadão. Que ante a tal quadro, verifica-se a inserção do município no contexto da segurança pública como forma de suprimir a ausência e muitas vezes a ineficiência dos Estados no desempenho de sua atividade constitucional.

Pelo que se denota, o Estado deverá tratar a questão da Segurança Pública como prioridade principal, demonstrando muito profissionalismo e preocupação com os principais problemas que afetam a população e aumentam a sensação de

insegurança, caso contrário os municípios deverão suprimir a ausência do Estado e buscar a autorização legal para atuarem na questão da segurança pública.

Pelo exposto, atribui-se que é constitucionalmente vedado ao Município a criação ou atuação das guardas municipais no desempenho da atividade de policiamento ostensivo e preventivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 8ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **COMENTÁRIOS A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL**: promulgada em 5, de outubro de 1988. São Paulo: Ed. Saraiva, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 13ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

CARVALHO, Cláudio Frederico de; **O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE A GUARDA MUNICIPAL E NUNCA TEVE A QUEM PERGUNTAR**. Disponível em <http://www.recantodasietras.com.br/autor/textos.php?id=9288&categoria=M>. Acesso em 20 de setembro de 2006.

CHIMENTI, Ricardo Cunha (et ai). **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIOAL**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1993.

CRETELLA JÚNIOR, José (Org). **DIREITO ADMINISTRATIVO DA ORDEM PÚBLICA**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

FERREIRA, Pinto. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERRER, Flávia. DIREITO À SEGURANÇA. **1º Congresso Virtual do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, em 01 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.congressovirtualmpri.org.br>. Acesso em 17 de Julho de 2006.

GASPARINI, Diógenes. **AS GUARDAS MUNICIPAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. Senado federal, Revista de informação legislativa, a. 29, n°. 113jan./mar. 1992.

GASPARINI, Diógenes. **RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA EM FACE DA REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Revista de informação legislativa, n°. 117, jan./mar. de 1993.

GLANZ, Aída. **OS DIREITOS SOCIAIS E A MODERNA TEORIA DA CONSTITUIÇÃO**. Disponível em <http://www.prt1.mpt.gov.br/AídaArtigodecisórioTrabalhista.doc> Acesso em junho de 2007.

MESQUITA NETO, Paulo de; MATTOS RICARDO, Carolina de. **O FORUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA E A AMPLIANÇA DO DEBATE SOBRE A VIOLÊNCIA EM SÃO PAULO**. Disponível em WWW.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/mesquita2003.pdf. Acesso em junho de 2007.

MORAES, Alexandre de. **DIREITO CONSTITUCIONAL**. 19. ED. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MORAES, Bismael Batista de. **A GUARDA MUNICIPAL E A SEGURANÇA PÚBLICA**. Ano I n°. 1 Jul./dez. 1999.

MORAES, Bismael Batista de. **PODER DE POLÍCIA, PEDAGOGIA DO ERRO E GUARDA MUNICIPAL**. Revista dos Tribunais, volume 830, dezembro 2004.

MORAES, Bismael Batista de. **HÁ IMPEDIMENTO CONSTITUCIONAL DE POLÍCIA PREVENTIVA PARA AS GUARDAS MUNICIPAIS?**. Revista dos Tribunais, volume 715, maio de 1995.

MORAES, Alexandre de. **CONSTITUIÇÃO DO BRASIL INTERPRETADA E LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 13ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; DOUGLAS, William. **DIREITO CONSTITUCIONAL**: teoria e 950 questões. 8 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2001.

Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp/>. Acesso em julho de 2007.

SILVA, José Afonso da. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**. 26ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005a.

SILVA, José Afonso da. **Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos Direitos Sociais**. Publicação em 22 de junho de 2002b. Disponível em <HTTP://www.mundojuridico.adv.br> Acesso em agosto de 2007.

SLAIBI FILHO, Nagib. **DIREITO CONSTITUCIONAL**. 1º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.